

**PELAKSANAAN GUGATAN PERWAKILAN
(*CLASS ACTIONS*) TERHADAP PERUSAHAAN DAN
PEMERINTAH DALAM KASUS LINGKUNGAN
HIDUP DI INDONESIA
(Studi Beberapa Kasus Putusan Pengadilan)**



Tesis

**Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

Dibuat Oleh :

HERRY WIYANTO SH

B4A001036

Pembimbing :

Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H., ML.

NIP. 130.427.629

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

**PELAKSANAAN GUGATAN PERWAKILAN (CLASS ACTIONS)
TERHADAP PERUSAHAAN DAN PEMERINTAH DALAM KASUS
LINGKUNGAN HIDUP DI INDONESIA
(Studi Beberapa Kasus Putusan Pengadilan)**

Disusun oleh :

Herry Wiyanto, SH
NIM : B4A001036

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal2003

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,

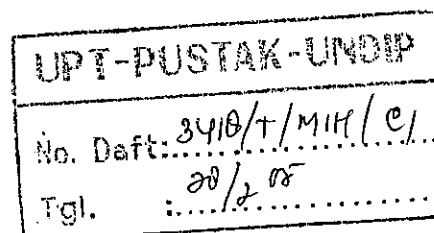
Mengetahui,
Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro



Prof. Dr. Koesnadi Haidjosoemantri, SH ML.
NIP. 130.427.629

Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.
NIP. 130.307.058

ii



KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis haturkan kehadiran Allah SWT Yang Maha Tahu dan Maha Berilmu sehingga dengan segala petunjukNya penulis mempunyai kekuatan serta kemampuan untuk menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul : Pelaksanaan Gugatan Perwakilan (*Class Actions*) Terhadap Perusahaan Dan Pemerintah Dalam kasus Lingkungan Hidup Di Indonesia (Studi Beberapa Kasus Putusan Pengadilan).

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Keterbatasan kemampuan penulis dalam memahami baik secara tekstual maupun kontekstual permasalahan gugatan perwakilan dalam kasus lingkungan hidup di Indonesia memberikan kesadaran bahwa mustahil penulisan tesis ini selesai tanpa bantuan dari berbagai pihak.

Untuk itu penulis menghaturkan rasa hormat, penghargaan serta terimakasih kepada Prof. Dr.Koesnadi Hardjasoemantri, S.H., M.L. selaku pembimbing, yang telah memberikan masukan, kritik dan saran dalam penulisan tesis ini. Dedikasi beliau sebagai akademisi khususnya pakar dalam Hukum Lingkungan sangat memberikan kontribusi yang berarti bagi penulis.

Rasa terimakasih penulis juga sampaikan kepada pihak-pihak yang telah mendukung proses penyelesaian studi dan penelitian tesis ini, antara lain :

1. Bapak Prof.Dr.Barda Nawawi Arief, S.H. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah mengijinkan penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan studi.
2. Bapak Dr. Paulus selaku dosen penguji proposal yang telah memberikan masukan/arrah dari penulisan tesis ini.
3. Bapak Arief Hidayat, SH. MS. selaku dosen penguji proposal yang memberikan masukan keterkaitan tema tesis dengan program studi yang diambil penulis.
4. Bapak Mas Ahmad Santosa selaku direktur ICEL yang telah memberikan ijin penelitian di ICEL Jakarta.
5. Bapak Dedi, SH beserta rekan-rekan selaku staf di ICEL yang banyak memberikan bahan-bahan yang dibutuhkan oleh penulis.
6. Bapak Bawor, SH selaku Divisi Lingkungan Hidup LBH Semarang yang banyak memberikan saran dan masukan dalam penulisan tesis ini.
7. Bapak Hisyam Ali selaku Ketua Fraksi PPP yang telah memberikan bantuan yang berarti dalam proses penelitian penulisan tesis ini.
8. Bapak Joko Mardiyanto, SH selaku kakanda dan rekan satu angkatan pada program Magister Hukum Universitas Diponegoro

yang telah banyak memberikan bantuan moril maupun materiil.

9. Saudara Abdul Sukur, SA selaku sahabat setia dalam suka-duka serta rekan satu kamar yang selalu memberikan semangat dalam proses penyelesaian penulisan tesis ini.
10. Rekan-rekan satu angkatan pada Program Magister Ilmu Hukum dan semua pihak yang telah membantu selesainya penulisan tesis ini.

Rasa terimakasih yang mendalam penulis juga haturkan kepada ibu Khumaedah dan ayah Makmunudin serta adik Ida Dwi Wiyanti dan Fitria Yuni Astuti atas doa dan bantuan baik moril maupun materiil kepada penulis.

Akhirnya penulis berharap penulisan tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya permasalahan gugatan perwakilan di Indonesia. Untuk itu saran dan kritik bagi penyempurnaan tesis ini sangat penulis harapkan.

Semarang, Desember 2003

Penulis

Herry Wiyanto, SH

Motto

"Ada tiadanya kita, harus berbeda"

PERSEMBAHAN

*Kupersembahkan untuk Ayahanda
Makmunuddin, Ibunda Khumaedah,
ananda Ida Dwi Wiyanti, Fitria Yuni
Astuti, calon istriku Nisau Khusnul Khulug
dan segenap civitas akademika
Universitas Diponegoro*

ABSTRAK

Keberhasilan penegakan hukum lingkungan akan berkaitan dan tidak hanya bertumpu pada produk undang-undangnya tetapi juga terletak pada kemampuan aparat penegak hukum dan kepatuhan warga masyarakat pada peraturan undang-undari yang ada. Penegakan hukum, dalam hal ini dapat dilakukan melalui instrumen Hukum Administrasi negara (HAN), hukum perdata, dan hukum pidana. *Class Action* sebagai salah satu penegakan hukum perdata.

Class action atau gugatan perwakilan kelompok merupakan prosedur beracara dalam perkara perdata yang memberikan hak prosedural terhadap satu atau sejumlah orang (jumlah yang tidak banyak) bertindak sebagai penggugat untuk memperjuangkan kepentingan para penggugat itu sendiri, dan sekaligus mewakili kepentingan ratusan, ribuan, ratusan ribu bahkan jutaan orang lainnya yang mengalami kesamaan penderitaan atau kerugian.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui masalah-masalah pada pelaksanaan gugatan perwakilan terhadap perusahaan dan pemerintah dalam kasus lingkungan hidup di Indonesia, pelaksanaan gugatan perwakilan pada kasus-kasus lingkungan hidup di Indonesia sebelum dan sesudah berlakunya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No.1 Tahun 2002 tentang Gugatan Acara Gugatan Perwakilan Kelompok dan dampak ekonomi bagi masyarakat akibat kerusakan lingkungan hidup sehingga terjadi gugatan perwakilan. Penelitian ini di harapkan mendapat gambaran yang komprehensif mengenai aspek yuridis maupun aspek empiris tentang *Class Action* di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini bersifat yuridis – normatif, yang menitik beratkan pada penelitian data sekunder, dan didukung oleh pendekatan empiris. Sampel ditentukan secara *purposive sampling* dan pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan wawancara.

Pada pelaksanaannya keberadaan PERMA No 1 Tahun 2002 ini juga menimbulkan masalah tersendiri disebabkan perbedaan-perbedaan penafsiran. Masalah lain adalah pengetahuan tentang masalah *class action* oleh para penegak hukum yang masih sangat lemah sehingga menyebabkan terhambatnya proses penegakan hukum lingkungan. Keberanian para pihak yang terlibat yang proses gugatan perwakilan sejak tahun 1997 sampai dengan 2002 memberikan kontribusi yang berarti bagi kehadiran dan penyempurnaan PERMA No 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Kerugian massal secara ekonomis mendorong masyarakat melakukan gugatan perwakilan. Pemerintah dan pengusaha yang melakukan kerusakan lingkungan hidup di sebabkan selama ini salah dalam menerapkan konsep pembangunan.

Untuk keadaan di Indonesia pengaturan gugatan perwakilan kelompok ini penting terutama untuk memberikan akses keadilan kepada masyarakat yang umumnya dalam posisi lemah jika menghadapi penguasa dan pengusaha.

Kata Kunci : Gugatan Perwakilan, Kasus Lingkungan Hidup.

ABSTRACT

A succes of enviromental law enforcement will relate to and relies on not only the product of legislation but also the capacity of legal upholder as well as the people's obedience to the existing rules and regulations. Law Enforcement can be implemented by means of the State Administration law, Civil Law, and Criminal Law instrumens. Class Action is one of the Civil law enforcements.

Class action, or collective claim, is one procedure in the criminal law that grants a procedural right to individual or a group (not in a big number) to act as litigant who protects his own interst, or on behalf of hundreds, thousands or even millions of others who are suffering the same disadvantages or losses.

This reseach aims to find out problems in the implementation of class action against a company or the government for enviromental cases in Indonesia before the issuance of the Regulation of the Supreme Court (PERMA) no. 1/2002 on Procedure for Class Action and economically study to people's victim enviromental broken although class action motivated. It is expected to provide a comrehensive descption abao't both the legal aspect, and the empirical aspect of Class Action in Indonesia.

The research adopted a normative legal approuch focusing on researches to collect secondary and primary data. The sample wa based on a purposive sampling technique and the data werw collect by means of the library study and interview.

In the implementation of Class action, the PERMA no. 1/2002 itself causes problem due to different interpretations. Another problem is minimum knowlwdge of the law upholders on class action, posing obstacles in the process of environmental law enforcement. The daring action of the parties involved in the processes of class Action in 1997 to 2002 gives significant contribution for the birth and imrovement of the PERMA no 1/2002 on Procedure for class action. Economic losses motivated people's to did class action. The government and a company did enviromental broken because wrong to applicated about development concept.

In Indonesia, the procedure for class action is important, particulary for giving acces to justise to peple with weak bargaining position when dealing with the authority or businessmen.

Key Words : *Class Action, Enviromental Cases.*

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan.....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C Tujuan Penelitian.....	8
D. Kontribusi Penelitian.....	8
E. Kerangka Pemikiran.....	9
F. Metode Penelitian.....	20
1. Metode Pendekatan.....	20
2. Spesifikasi Penelitian.....	21
3. Jenis Data.....	21
4. Teknik Penentuan Sampel.....	22

5. Teknik Pengumpulan Data.....	23
6. Analisa Data.....	23
G. Sistematika Penulisan.....	24

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Lingkungan Hidup dan Hukum Lingkungan	
1. Pengertian Lingkungan Hidup.....	26
2. Pengertian Hukum Lingkungan.....	29
B. Penegakan Hukum Lingkungan.....	36
C. Praktek Class Action di Negara Lain.....	41
D. Pengaturan Hukum Gugatan Perwakilan di Indonesia.....	50
E. Permasalahan dalam Class Actions.....	83

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Hasil Penelitian.....	88
1. Masalah-masalah yang timbul pada gugatan perwakilan	88
2. Pelaksanaan Gugatan Perwakilan Sebelum dan Sesudah berlakunya PERMA No1 Tahun 2002 tentang prosedur Gugatan Acara Perwakilan.....	91
2.1. Kasus Kabut asap di Medan, Lewat putusan Pengadilan Negeri Medan No.425/Pdt.G/1997/ PN.Mdn tanggal 18 Juni 1998.....	91

2.2. Kasus Pencemaran DAS Way Seputih Lewat Putusan Pengadilan Negeri Metro No: 04/Pdt.G/2000/PNM.....	123
2.3. Kasus Banjir di Jakarta lewat Putusan Pengadilan Negeri Jakarta No. 83/Pdt.G/2002/PN.JKT.PST.....	142
3. Dampak Ekonomi terhadap Masyarakat Akibat Kerusakan Lingkungan Hidup Sehingga Terjadi Gugatan Perwakilan.....	175
B. PEMBAHASAN.....	187
1. Masalah-masalah yang timbul pada gugatan perwakilan terhadap perusahaan dan pemerintah pelaku pencemaran serta kelalaian dalam pengelolaan lingkungan hidup.....	187
2. Pelaksanaan Gugatan Perwakilan Sebelum dan Sesudah berlakunya PERMA No1 Tahun 2002 tentang prosedur Gugatan Acara Perwakilan.....	215
3. Dampak Ekonomi terhadap Masyarakat Akibat Kerusakan Lingkungan Hidup Sehingga Terjadi Gugatan Perwakilan.....	259

BAB IV PENUTUP

A.Simpulan.....	281
B.Saran.....	282
Daftar Pustaka.....	284

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1 : Penegakan Hukum Lingkungan (UU No.32 tahun 1997).....	40
Tabel 2.2 : Persamaan dan Perbedaan Pengaturan <i>Prosedur Class Actions</i>	49
Tabel 2.3 : Persamaan dan perbedaan pengaturan <i>Prosedur Class Actions</i>	51
Tabel 2.4 : Contoh Notifikasi.....	72
Tabel 2.5 : Contoh Pernyataan keluar.....	76
 Tabel 3.1 : Peta Penyebaran Pengungsi.....	 175
Tabel 3.2 : Kerugian Gun subari.....	176
Tabel 3.3 : Kerugian Nuraeni.....	177
Tabel 3.4 : Kerugian Casminah.....	177
Tabel 3.5 : Kerugian Rahmat.....	178
Tabel 3.6 : Kerugian Ika Kartika.....	178
Tabel 3.7 : Kerugian Deny Tjakra Adisurja.....	179
Tabel 3.8 : Kerugian Mansur.....	179
Tabel 3.9 : Kerugian M. siringo-ringo.....	180
Tabel 3.10 : Kerugian Nur Hikmah.....	181
Tabel 3.11 : Kerugian Gatot Sudarto.....	182
Tabel 3.12 : Kerugian admir sagrul.....	182
Tabel 3.13 : Kerugian Yacob F. Mulya.....	183
Tabel 3.14 : Kerugian Sariam alias Salim.....	183
Tabel 3.15 : Peta Kerugian Kemanusiaan.....	184
Tabel 3.16 : Kerusakan Fasilitas Publik.....	184
Tabel 3.17 : Peta Penyebaran Banjir.....	186

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Manusia hidup di dunia menentukan lingkungannya atau ditentukan oleh lingkungannya. Perubahan lingkungan sangat ditentukan oleh sikap maupun perlindungan manusia pada lingkungannya. Alam yang ada secara fisik dapat dimanfaatkan untuk kepentingan manusia dalam mengupayakan kehidupan yang lebih baik dan sehat menjadi tidak baik dan tidak sehat apabila pemanfaatannya tidak dipergunakan sesuai dengan kemampuan serta melihat situasinya (Joko Subagyo, 1999: 1).

Begitu pun dengan semua pihak, termasuk pemerintah yang berkewajiban mengeluarkan kebijakan-kebijakan khususnya tentang lingkungan hidup atau berimplikasi terhadap kelestarian lingkungan hidup.

Di dalam menetapkan kebijakan atau tindakan-tindakan dari sebuah konsekuensi kebijakan, pemerintah terkadang membuat kesalahan-kesalahan yang berakibat pada tidak menguntungkan kondisi lingkungan hidup, sehingga muncul korban dari kebijakan pemerintah, baik manusia maupun sumber daya alam.

Implikasi dari berbagai kebijakan pemerintah terhadap para korban (*Victim*) tidak bisa dibiarkan begitu saja. Berbagai upaya dilakukan oleh pihak masyarakat (korban) dalam berbagai sengketa lingkungan hidup, baik melalui jalur pengadilan maupun di luar pengadilan. Saat ini berkembang

UPT-PUSTAK-UNDIP

sebuah wacana dan tindakan yang dilakukan oleh masyarakat tentang *class action* (selanjutnya disebut CA).

Class action atau gugatan perwakilan (kelompok) merupakan prosedur beracara dalam perkara perdata yang memberikan hak prosedural terhadap satu atau sejumlah orang (jumlah yang tidak banyak) bertindak sebagai penggugat untuk memperjuangkan kepentingan para penggugat itu sendiri, dan sekaligus mewakili kepentingan ratusan, ribuan, ratusan ribu bahkan jutaan orang lainnya yang mengalami kesamaan penderitaan atau kerugian (Mas Achmad Santosa, 1999: 1).

Orang (tunggal) atau orang-orang (lebih dari satu, jamak) yang tampil sebagai penggugat disebut sebagai wakil kelas (*class representative*), sedangkan sejumlah orang banyak yang diwakilinya disebut sebagai *class members*.

CA memiliki dasar atau legalitas penggunaannya dalam kondisi di mana gugatan melibatkan sejumlah orang banyak yang mengalami penderitaan atau kerugian (*injured/affected*) sehingga tidak efisien dan praktis apabila diajukan secara individual, terpisah-pisah atau diajukan secara gabungan (kolektif) dalam satu gugatan berdasarkan hukum perdata konvensional.

Dalam hal gugatan perdata yang melibatkan jumlah orang (yang menderita kerugian) sangat banyak atau bersifat masif atau massal, maka CA sangat bermanfaat untuk dikembangkan di Indonesia. Berbagai manfaat tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

Pertama, CA bermanfaat karena proses berperkara menjadi sangat murah (*judicial economy*). Dengan gugatan menggunakan CA, pengulangan (*repetition*) gugatan-gugatan serupa secara individual dapat dicegah. Tidaklah ekonomis

bagi pengadilan apabila harus melayani gugatan-gugatan sejenis secara individual (satu per satu). Manfaat ekonomis tidak hanya saja dirasakan oleh penggugat akan tetapi juga oleh tergugat, sebab dengan CA tergugat hanya satu kali mengeluarkan biaya untuk melayani pihak-pihak yang dirugikan.

Kedua, CA memberikan akses pada keadilan (*access to justice*). Apabila gugatan diajukan secara individual, maka akan mengakibatkan beban bagi calon penggugat, seringkali beban semacam itu menjadi hambatan bagi seseorang untuk memperjuangkan haknya di pengadilan. Terlebih lagi apabila biaya gugatan yang kelak akan dikeluarkan tidak sebanding dengan tuntutan yang akan diajukan melalui *prosedur CA*. Kendala yang bersifat ekonomis ini dapat teratasi dengan cara orang-orang yang menderita kerugian menggabungkan diri bersama-sama *class members* lainnya dalam satu gugatan, yaitu *gugatan CA*.

Ketiga, CA dimaksudkan untuk merubah sikap pelaku pelanggaran (*behavior modification*) dengan diterapkannya *prosedur CA* berarti memberikan akses yang lebih luas bagi pencari keadilan untuk mengajukan gugatan dengan biaya yang lebih efisien (*cost efficiency*). Akses CA dengan demikian berpeluang mendorong perubahan sikap dari mereka yang berpotensi merugikan kepentingan masyarakat luas. Peluang semacam ini yang disebut peluang untuk menumbuhkan efek penjera (*deterrent effect*) (Mas Achmad Santosa, 1999: 3).

Manfaat CA yang pertama dan kedua di atas akan lebih mudah dipahami apabila kita mengaitkannya dengan kasus aktual di Indonesia yang dapat dijadikan *kasus CA* yaitu kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di hampir semua propinsi di Indonesia pada tahun 1997 yang lalu. Data anggota masyarakat yang menjadi korban asap akibat kebakaran hutan dan lahan terjadi di 8 (delapan) propinsi (Riau, Sumbar, Jambi, Sumsel, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim).

Data yang didapat dari *Enviromental Emergency Project (EEP)* tentang Kebakaran Hutan dan lahan, 1998, antara bulan September-November 1997 adalah sebagai berikut: Kematian 527 orang, penderita asma 2987.125 orang, penderita bronkhitis 58.095, dan *ISDPA* 1.446.120 orang. *Penelitian EEP* tersebut juga menyimpulkan estimasi kerugian terendah dari dampak kesehatan tersebut mencapai Rp. 394 milyar.

Apabila penderita *ISDPA* dari delapan propinsi yang berjumlah 1.446.120 orang harus menggugat ganti kerugian satu per satu atau masing-masing propinsi mengajukan sejumlah gugatan berulang-ulang (*repetitif*), maka situasi demikian mengakibatkan biaya mahal, tidak praktis dan tidak efisien. Ketidakefisienan dan ketidakpraktisan tersebut tidak hanya bagi penggugat, akan tetapi juga bagi tergugat karena harus melayani gugatan berkali-kali dan pengadilan juga harus menyelenggarakan persidangan berkali-kali untuk kasus yang sama.

Oleh karena itu, *gugatan CA* dapat diajukan oleh kelompok masyarakat penderita asma dari delapan propinsi (2.987.125 orang), kelompok masyarakat *penderita bronkhitis* (58.095 orang). Gugatan-gugatan tersebut cukup diajukan oleh 2 orang wakil dari masing-masing kelompok masyarakat korban terhadap perusahaan-perusahaan yang telah terbukti membuka hutan dan lahan dengan membakar.

Hal ini dapat diajukan berdasarkan data yang dihasilkan teknologi penginderaan jauh satelit dan dapat juga diajukan kepada instansi pemerintah yang bertanggung jawab serta menjalankan kewajiban dalam melakukan pengawasan. Putusan pengadilan terhadap kasus yang diajukan oleh masing-masing 2 (dua) orang wakil kelas (*representative class*) tersebut juga berlaku dan mengikat para anggota kelas (*class members*).

Di samping manfaat yang didapat dari CA, hal penting yang juga harus diperhatikan oleh anggota kelas dalam mengambil keputusan untuk ikut serta dalam *gugatan CA* adalah risiko yang mungkin timbul apabila *gugatan CA* ditolak. Anggota kelas dalam *gugatan* yang ditolak tersebut tidak dapat lagi mengajukan *gugatan* yang sama, baik secara individual maupun *gugatan CA* yang baru. Oleh sebab itu pemilihan wakil kelas harus dilakukan secara hati-hati dan wakil kelas merupakan orang-orang yang dianggap memiliki bukti yang kuat.

Gugatan CA dapat digunakan di dalam berbagai kasus-kasus publik seperti perlindungan konsumen, lingkungan hidup dan hak asasi manusia (HAM). Di antara kasus-kasus *gugatan CA* di Indonesia yang pernah muncul adalah kasus Bentoel Remaja, kasus demam berdarah, kasus pemadaman listrik PLN, kasus Perburuhan Patal Senayan dan kasus Jamsostek.

CA pertama kali diakui dalam hukum nasional dalam Pasal 37 UU No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 37 UU No.23 Tahun 1997 mengatur 3 (tiga) hal yang sebenarnya satu sama lain mengatur hal berbeda;

- (1) Hak mengajukan gugatan secara perwakilan (CA);
- (2) Hak masyarakat mengajukan laporan mengenai permasalahan lingkungan hidup yang merugikan diri mereka; dan
- (3) *Representative standing* bagi instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup untuk bertindak mengatasnamakan masyarakat.

Penjelasan Pasal 37 ayat (1) UU No.23 Tahun 1997 sangat membantu menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan gugatan perwakilan merupakan gugatan *class/representative actions* seperti yang secara asli dikenal dalam sistem hukum di negara-negara yang menganut sistem hukum *Anglo Saxon*.

Penjelasan Pasal 37 ayat (1) merupakan penjelasan terhadap 3 hal penting yang harus ada dalam CA sebagai berikut :

- (1) Hak sejumlah kecil masyarakat untuk mewakili diri mereka sendiri dan orang lain dalam jumlah besar
- (2) Pihak yang diwakili dalam jumlah yang besar (*numerousity of class members*); dan
- (3) Kesamaan permasalahan, fakta hukum dan tuntutan antara yang mewakili dan diwakili (*commonality*) (Mas Achmad Santosa, 2000).

Diuraikan pula dalam tulisannya tersebut perihal tugas pemerintah dan legislatif dalam pembentukan Undang-Undang yang mengatur CA.

Dalam pembahasan tim reformasi hukum untuk RUU Perlindungan Konsumen Depkeh RI, CA diusulkan sebagai salah satu hak prosedural penting yang tercantum dalam UU Perlindungan Konsumen. Oleh karenanya, masyarakat CA kini perlu dilakukan terhadap anggota DPR-RI, karena RUU ini akan dijadikan sebagai RUU prakarsa DPR RI. Fungsi Depkeh untuk RUU Perlindungan Konsumen hanya membantu DPR RI (Mas Ahmad Santoso, 2000 : 17).

Pengembangan CA sangat sejalan dengan UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, khususnya Pasal 4 dan Pasal 5 yang menyebutkan peradilan harus dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan. Sementara itu Pasal 5 ayat (2) menegaskan bahwa dalam perkara perdata pengadilan membantu para pencari keadilan dan berusaha sekeras-kerasnya mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapai peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.

B..PERUMUSAN MASALAH

Atas dasar uraian yang telah dikemukakan, perumusan masalah yang dapat dikemukakan di antaranya adalah sebagai berikut :

1. Masalah-masalah apakah yang timbul pada pelaksanaan gugatan perwakilan (CA) terhadap perusahaan dan pemerintah pelaku pencemaran serta kelalaian dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia ?
2. Bagaimana pelaksanaan gugatan perwakilan (CA) pada kasus-kasus lingkungan hidup di Indonesia sebelum dan sesudah

berlakunya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No.1 Tahun 2002 tentang Prosedur Gugatan Acara Perwakilan ?

3. Bagaimana dampak ekonomis terhadap masyarakat akibat kerusakan lingkungan hidup sehingga terjadi gugatan perwakilan.

C. TUJUAN PENELITIAN

- 1.) Mengidentifikasi berbagai permasalahan yang timbul dari dilakukannya CA pada kasus-kasus lingkungan hidup di Indonesia.
2. Untuk mengetahui secara mendalam pelaksanaan CA pada kasus-kasus lingkungan hidup di Indonesia baik sesudah maupun sebelum berlakunya PERMA No.1 Tahun 2002 tentang Prosedur Gugatan Acara Perwakilan.
3. Untuk mengetahui dampak ekonomis terhadap masyarakat akibat kerusakan lingkungan hidup sehingga terjadi gugatan perwakilan.

D. KONTRIBUSI PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan suatu yang bermanfaat, baik secara teoretis dan praktis sebagai berikut :

1. Manfaat dari segi praktis
 - a. Memberikan deskripsi tentang permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan CA pada kasus lingkungan hidup sehingga bisa diperoleh gambaran secara menyeluruh tentang segala aspek yang terkait dengan permasalahan tersebut.

- b. Memperluas pemikiran peneliti maupun pembaca dan masyarakat terhadap masalah-masalah penegakan hukum lingkungan khususnya tentang pelaksanaan CA di Indonesia.
- c. Berbagai deskripsi yang dihasilkan dari penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan guna dijadikan *bahan* evaluatif bagi pemerintah maupun kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan masyarakat khususnya berkaitan dengan CA sehingga bisa menyusun langkah-langkah taktis dan strategis untuk pelaksanaan CA ke depan.

2. Manfaat dari segi teoretis.

- a. Kontribusi pemikiran terhadap studi-studi lingkungan menyangkut permasalahan gugatan perwakilan khususnya dalam kasus-kasus lingkungan hidup di Indonesia.
- b. Memperkaya pemahaman akademik bagi upaya penyusunan kebijakan-kebijakan dalam penegakan hukum lingkungan baik dalam bentuk kebijakan formulasi maupun kebijakan aplikasi dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungan.
- c. Sebagai salah satu upaya meningkatkan kesadaran (*consciousness*) baik dalam tubuh birokrasi yang terkait dengan CA maupun masyarakat pada umumnya terhadap upaya-upaya penegakan hukum di bidang lingkungan hidup.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

CA pertama kali dikenal di Inggris pada awal abad ke-18. Sebelum tahun 1873, penerapan CA di Inggris hanya diperkenankan pada *Court of Chanery*. Baru kemudian pada tahun 1873, dengan diundangkannya *Supreme Court Judicature Act* di Inggris, CA mulai digunakan pada *Supreme Court* di Inggris. CA kemudian dikembangkan di Amerika Serikat, Kanada dan Australia berdasarkan konsep dan praktek yang berkembang di Inggris pada awal abad ke-18 tersebut.

Pasal 10 *Rules of Procedures* dalam *Supreme Court of Judicature Act (1873)* menyebutkan CA sebagai berikut :

"Where there are numerous parties having the same interest in one action, one or more of such parties may sue or be sued or may be authorized by the court to defend in such action on behalf of or for the benefit of all parties so interested"

Rumusan CA sebagaimana diatur dalam Pasal 19 di atas kemudian dianut oleh berbagai yurisdiksi seperti rule 23 *The US Federal Rules of Civil Procedures* (Amerika Serikat), *The Federal Court of Australia Act* (Australia), *The Quebec Law Respecting The CA* (Quebec, Kanada) dan berbagai ketentuan di negara lainnya (Mas Ahmad Santoso, 2000: 2).

Walaupun gugatan perwakilan telah dikenal pertama kali pada abad ke-18 di Inggris, kemudian meluas penerapannya di abad ke-19 di negara-negara lainnya, tetapi bagi Indonesia pemahaman konsep ini masih terbilang baru. Saat ini pengajuan perkara gugatan yang mempergunakan prosedur gugatan perwakilan kelompok ini semakin meningkat jumlahnya. Dalam menggunakan dan menyikapi prosedur gugatan kelompok ini baik praktisi hukum maupun hakim di pengadilan masih belum memahami aspek teknis penerapan prosedurnya (Susanti Adi Nugroho, 2000: 1).

Pemahaman yang belum memadai ini dikarenakan prosedur CA masih merupakan hal yang baru, yang belum ada pedoman prosedur acara atau pedoman teknis penerapannya, dan sangat terkait dengan aspek prosedural yang kompleks. Oleh karena itu kehadiran PERMA Mahkamah Agung RI tentang "Penerapan Prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok " sangat dihargai dalam mengisi kekosongan tersebut.

Dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen juga mengatur gugatan ganti rugi secara kelompok.

Dalam Pasal 46 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1999 ditentukan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh:

1. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan
2. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama.
3. Lembaga Perlindungan Konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.
4. Pemerintah dan atau instansi terkait apabila barang dan atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan atau korban yang tidak sedikit (Susanti Adi Nugroho, 2000: 2).

Karena pada umumnya dalam sengketa konsumen korbannya bersifat massal, kalau korbannya hanya beberapa orang saja maka secara teknis masih memungkinkannya untuk mengajukan gugatan

perdata dengan acara yang biasa dikenal melalui pengadilan negeri setempat. Bagaimana jika korbannya ratusan bahkan ribuan orang.

Membuat satu per satu surat gugatan dengan masing-masing secara individual menuntut ganti kerugian yang jumlahnya ratusan maupun ribuan orang, atau masing-masing memberi kuasa kepada seorang kuasa atau pengacara bukanlah hal yang mudah. Dan seandainya gugatan ganti kerugian ini dikabulkan dan putusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, siapa yang berhak menerima ganti kerugiannya.

Korban yang secara formal yang ikut menggugat saja yang akan mendapat ganti kerugian dan bagaimana dengan korban-korban lain yang tidak ikut menggugat apakah mereka ini untuk mendapatkan ganti kerugian harus mengajukan gugatan baru, mekanisme seperti ini jelas tidak praktis dan sangat menghabiskan waktu, biaya, dan tenaga.

Suatu perkara gugatan hanya dapat diajukan dengan mempergunakan prosedur gugatan perwakilan kelompok apabila :

1. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah praktis apabila pengajuan dilakukan secara sendiri-sendiri. Di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*, prosedur untuk menetapkan *commonality* sebagai prasyarat CA, biasanya mensyaratkan sejumlah orang banyak (*numerous*

persons) yang memiliki kepentingan yang sama (*same interest*), menggugat dalam satu gugatan.

Dalam pasal 23 *US Federal Court Rule*, faktor kesamaan diartikan *common issue* harus merupakan isu yang *predominant* dari *non common issue*, dan gugatan perwakilan yang digunakan harus merupakan cara yang paling efisien dan fair dibandingkan metoda judikasi lainnya yang tersedia (Pasal 23 B.3). Tetapi *Federal Court of Australia Act 1991* mengatur masalah *commonality* atau *same interest* lebih fleksibel. Pasal 33 C ayat 1 *Federal Court of Australia* menyebutkan sebagai berikut :

Subject to This Part, where :

- (a) *7 or more persons have claims against the same person*
- (b) *the claims of all those persons are in respect or arise out of the same similar or related circumstances*
- (c) *the claims of all those persons give rise to a substantial common issue of law or fact:*

2. Terdapat kesamaan fakta (peristiwa) atau hukum (dasar hukum yang digunakan) yang bersifat substansial di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya. Untuk menentukan apakah prosedur gugatan dapat dikategorikan gugatan perwakilan kelompok atau perkara gugatan perdata biasa, terlebih dahulu perlu diketahui faktor kesamaan antara wakil kelas (*class*

representatives) dan anggota kelas (*class member*) Kesamaan dapat dilihat dari faktanya (*question of fact*) maupun kesamaan hukum yang dilanggar (*question of law*). Wakil kelas dituntut untuk menjelaskan adanya kesamaan ini.

Dalam menentukan kesamaan fakta tidak berarti dalam gugatan kelompok/CA tidak diperkenankan adanya perbedaan. Perbedaan dapat diterima sepanjang perbedaan tersebut bukan perbedaan yang substansial atau prinsip. Misalnya jenis dan besarnya kerugian dari masing-masing anggota kelas dalam kasus pencemaran lingkungan dapat berbeda sepanjang sumber kerugian besarlah dari sumber atau penyebab yang sama dan terjadi dalam kurun waktu yang sama/tertentu.

Berdasarkan Pasal 33 C (*10 Federal Court of Australia Act Same Interest*), hanya mensyaratkan satu saja yang bersifat substansial antara wakil kelas dengan anggota kelasnya. Satu kesamaan dianggap tidak cukup memenuhi syarat sebagai gugatan *class action* untuk menentukan substansial atau tidaknya *common issue* yang akan sangat tergantung dari kasusnya, sehingga penilaian harus dilakukan secara kasus per kasus.

Terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya pada umumnya dalam gugatan perwakilan kelompok, jenis tuntutan yang dituntut adalah pembayaran ganti kerugian.

Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya untuk mewakili kepentingan hukum anggota kelompok, wakil kelompok tidak dipersyaratkan memperoleh surat kuasa khusus dari anggota kelompok.

Dalam hal pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya, maka hakim berhak menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara (Susanti Adi Nugroho, 2000).

Di samping memenuhi persyaratan-persyaratan formal dalam surat gugatan biasa, sebagaimana diatur dalam hukum acara perdata yang berlaku, surat gugatan perwakilan kelompok juga harus memuat hal-hal sebagai berikut : (Pasal 3 Perma No.1 Tahun 2002) .

1. Identitas secara lengkap dan jelas tentang wakil kelompok;
2. Definisi kelompok secara rinci dan spesifik, walaupun tanpa menyebutkan nama anggota kelompok satu per satu;
3. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitannya dengan kewajiban melakukan pemberitahuan;
4. Jumlah dari seluruh kelompok (wakil kelompok maupun anggota kelompok), yang teridentifikasi maupun tidak teridentifikasi yang dikemukakan secara jelas dan terinci;

5. Apabila besarnya tuntutan tidak sama dikarenakan sifat dan tingkat kerugiannya berbeda antara satu anggota dengan anggota lainnya, maka dalam satu gugatan perwakilan dapat dikelompokkan menjadi berbagai bagian kelompok atau sub kelompok;
6. Tuntutan (*petitum*) tentang ganti kerugian harus dikemukakan secara jelas dan terinci memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok termasuk usulan tentang pembentukan tim atau panel yang membantu memperlancar pendistribusian ganti kerugian.

Hakim dapat memberikan nasehat kepada para pihak sebagai hakim dapat memberikan persyaratan gugatan perwakilan kelompok sebagaimana telah dijelaskan di atas.

CA sebenarnya merupakan salah satu dari penyelesaian sengketa lingkungan. Penyelesaian sengketa lingkungan tertera dalam Bab VII Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) yang terdiri dari Pasal 30 sampai dengan Pasal 39 UUPLH.

Dalam UUPLH, penyelesaian sengketa lingkungan tercantum dalam Pasal 20 ayat (2) UUPLH yang menyatakan, bahwa tata cara pengaduan oleh penderita, tata cara penelitian oleh tim tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian serta tata cara penutupan ganti

kerugian diatur dengan peraturan perundang-undangan (Koesnadi Hardjasoemantri, 1999 : 377).

Penjelasan ayat (2) ini menyatakan bahwa bentuk dan jenis kerugian akibat perusahaan dan pencemaran akan menentukan besarnya kerugian. Penelitian tentang bentuk, jenis, dan besarnya kerugian dilakukan oleh tim yang dibentuk pemerintah. Penelitian meliputi bidang ekologi, medis, sosial, budaya, dan lain-lain yang diperlukan. Tim yang terdiri dari pihak penderita atau kuasanya, pihak pencemar atau kuasanya dan unsur pemerintah dibentuk untuk tiap-tiap kasus. Jika diperlukan, dapat diangkat tenaga ahli untuk menjadi anggota tim. Bilamana tidak dapat tercapai kata sepakat dalam batas waktu tertentu, maka penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan negeri.

Dalam kenyataannya, pembentukan ini serta penyelesaiannya kesepakatan mengalami berbagai kesulitan, sehingga penyelesaian sengketa lingkungan tidak berjalan memuaskan.

Dalam UUPH diambil pendekatan lain, yaitu dibuka kesempatan menyelesaikan sengketa lingkungan di luar pengadilan atau di pengadilan.

Pasal 30 UUPH menyatakan :

- (1) Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa.

- 2) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.
- (3) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat dipenuhi apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersangkutan.

Penjelasan ayat (1) menyatakan bahwa ketentuan pada ayat ini dimaksudkan untuk melindungi hak keperdataan para pihak yang bersengketa.

Penjelasan ayat (5) menyatakan bahwa ketentuan pada ayat ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya putusan yang berbeda mengenai satu sengketa lingkungan hidup untuk menjamin kepastian hukum.

Karena konsep dan penerapan CA lebih banyak berkembang di negara-negara yang menganut sistem *Anglo Saxon*, maka CA di Indonesia merupakan konsep yang sangat baru dan belum banyak dipahami oleh para penegak hukum negara maupun oleh praktisi hukum publik (*public interest lawyers*). Bahkan tidak sedikit pengertian CA oleh pakar maupun praktisi hukum dicampur-adukan dengan konsep hak gugat LSM (*NGO'S standing to sue*).

CA dan hak gugat LSM memiliki perbedaan konseptual sebagai berikut :

1. CA terdiri dari unsur *class representatives* (berjumlah satu orang atau lebih) *class members* (berjumlah besar), kedua unsur tersebut merupakan pihak-pihak korban atau yang mengalami kerugian nyata (konkrit atau riil). Sedangkan dalam konsep hak gugat LSM, LSM sebagai penggugat bukan pihak yang mengalami kerugian nyata (konkrit atau riil). Lembaga swadaya Masyarakat (LSM) bertindak sebagai penggugat dalam konteks gugatan lingkungan sebagai pihak yang mewakili kepentingan perlindungan lingkungan hidup. Kepentingan perlindungan lingkungan hidup perlu diperjuangkan karena posisi lingkungan hidup sebagai ekosistem sangat penting, sehingga perlu adanya pihak-pihak yang memperjuangkannya. Berbeda halnya dengan CA, konsep wakil dalam gugatan LSM merupakan konsep "perwakilan" dalam pengertian yang relatif abstrak ;
2. Konsekuensi dari perbedaan pengertian dari *konsep perwakilan dalam CA* dan hak gugat LSM (pengertian yang konkrit dan abstrak) maka dalam hak gugat LSM, tuntutan ganti kerugian (*right to damages*) pada umumnya bukan merupakan ruang lingkup dari hak yang dijamin oleh undang-undang (*statutory rights*) mereka. Sedangkan gugatan CA pada umumnya justru berujung pada tuntutan ganti kerugian.

F. METODE PENELITIAN

Penulisan tesis ini berjudul "Pelaksanaan Gugatan Perwakilan (*Class Action*) Terhadap Perusahaan dan Pemerintah Dalam Kasus Lingkungan Hidup di Indonesia (Studi Beberapa Kasus Putusan Pengadilan)" membutuhkan data yang dititik beratkan pada data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan data primer dari penelitian lapangan yang mendukung pengkajian data sekunder. Agar data di atas dapat diperoleh, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan yuridis normatif, yang lebih banyak menelaah data sekunder dan analisisnya bersifat kualitatif (Sumardjono, 1989: 7). Pengkajian terhadap sistematika hukum dilakukan terhadap sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder (Ronny Hanitijo Soemitro, 1990: 23).

Sebagai suatu penelitian yang dititikberatkan kepada penelitian data sekunder, fokus yang diteliti adalah sistematika dari perangkat kaidah hukum yang terhimpun di dalam kodifikasi atau peraturan perundang-undangan di bidang *Class Action*. Selain menggunakan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini juga memerlukan pendekatan secara empiris. Pendekatan ini diperlukan untuk menjelaskan permasalahan yang diteliti dan hasilnya dikaitkan dengan peraturan hukum, serta melihat

kehidupan yang senyatanya dalam masyarakat serta bagaimana hukum berinteraksi dengan lingkungan dimana hukum diberlakukan.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis karena secara spesifik penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai pelaksanaan gugatan perwakilan dalam kasus lingkungan hidup, masalah-masalah yang terjadi dalam gugatan perwakilan dan dampak ekonomis dari kerusakan lingkungan hidup sehingga terjadi gugatan perwakilan. Sehingga dari analisa tersebut diharapkan dapat ditarik kesimpulan tentang Pelaksanaan Gugatan Perwakilan Terhadap Pemerintah dan Pengusaha Dalam Kasus Lingkungan Hidup di Indonesia.

3. Jenis Data

Adapun jenis data yang diperlukan meliputi data sekunder sebagai titik berat dan data primer sebagai penunjang.

Data sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan (Ronny Hanitijo Soemitro, 1990: 11), berupa buku-buku, laporan, pengumuman dan dokumen-dokumen publik lain yang berkaitan dengan *Class Action*.
2. Bahan hukum primer, yaitu materi-materi hukum yang bersifat mengikat terhadap pelaksanaan CA, yaitu :

- a. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- b. Undang-undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan
- c. Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- d. Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- e. Kitab Undang-undang Hukum Perdata
- f. Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata
- g. Peraturan Pemerintah
- h. Keputusan Presiden
- i. Keputusan Menteri
- j. PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan kelompok

Bahan hukum sekunder, berupa hasil penelitian, karya ilmiah dan literatur yang berhubungan erat dengan AC. Bahan hukum tersier, berupa berbagai majalah dan surat kabar. Sedangkan data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat (Surjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985: 14) yang dimaksudkan sebagai bahan pendukung dalam mengkaji data sekunder diperoleh melalui penelitian lapangan.

4. Teknik Penentuan Sampel

Sampel dalam penelitian ditentukan secara *purposive sampling*, yaitu pengambilan unsur sampel atas dasar tujuan tertentu, dan yang menjadi sasaran sampel adalah :

- a. Direktur ICEL Jakarta
- b. Kepala Bidang Data ICEL Jakarta
- c. Kepala Divisi CA ICEL Jakarta
- d. Tim Penggugat kasus Banjir Jakarta
- e. Masyarakat korban banjir

5. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, maka data yang diidentifikasi meliputi data primer dan data sekunder. Untuk itu pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik:

- a. Studi kepustakaan; dilakukan sebagai langkah awal untuk memperoleh bahan hukum primer maupun sekunder, seperti; undang-undang, hasil penelitian, dan buku-buku yang memberi petunjuk serta kejelasan terhadap penelitian ini.
- b. Teknik wawancara: dilakukan untuk memperoleh data pendukung guna menunjang data sekunder yang berasal dari studi kepustakaan. Wawancara difokuskan pada pimpinan ICEL Jakarta, Penggugat Kasus Banjir Jakarta, Staff ICEL, Masyarakat korban banjir.

6. Analisa Data

Data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang didukung oleh data primer dianalisa secara kualitatif yang mengacu kepada pengertian dasar dalam sistem hukum. Hal ini sesuai dengan metode pendekatan penelitian hukum normatif, khususnya penelitian yang ditujukan kepada

analisa bahan hukum primer dan sekunder (Ronny Hanitijo Soemitro, 1990: 23).

Dari studi dokumen diperoleh data menyeluruh tentang ruang lingkup pelaksanaan CA melalui beberapa putusan pengadilan baik sebelum maupun sesudah berlakunya PERMA No 1 tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Pola pikir yang digunakan adalah kontekstual yang melihat keterkaitan perkembangan CA dulu, kini dan masa datang. Data yang diperoleh dari penelitian lapangan, setelah dilakukan kategorisasi masalah, selanjutnya ditelaah dan dibahas dengan menggunakan pola pikir kontekstual (Munadjir, 1996: 161). Terhadap data tersebut akan dianalisis dengan metode kualitatif. Dari hasil analisa diharapkan diperoleh gambaran dan pemahaman yang akurat mengenai tinjauan hukum terhadap CA.

G. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam empat bab secara sistematis. Antara bab satu dengan bab yang lainnya terkait secara sistematis. Adapun gambaran yang lebih mengenai penelitian ini diuraikan dalam sistematika sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memuat tentang latar belakang permasalahan, permasalahan, tujuan dan kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian. Kerangka pemikiran atau landasan teori dari sebuah permasalahan serta metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini akan tercakup

metode pendekatan, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data serta analisa data.

Untuk alasan pemilihan judul diuraikan tentang hal-hal yang menjadi alasan dilakukannya penelitian mengenai CA.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini dibahas tentang tinjauan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan. Di sini dibahas pengertian serta bahasan terhadap beberapa persoalan pokok.

BAB III: Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini menggambarkan tentang hasil penelitian serta pembahasannya,. Dengan demikian di dalam bab ini akan termuat data yang dikumpulkan dari penelitian beserta penyajian dan analisisnya, serta penemuan penelitian ini.

BAB IV: Penutup

Bab ini memuat tentang kesimpulan sebagai sebuah kesimpulan akhir serta saran yang bersifat rekomendasi.

UPT-PUSTAK-UNDIP

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Lingkungan Hidup dan Hukum Lingkungan

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Lingkungan Hidup merupakan kesatuan ruang dengan segala benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Dalam pengertian ini lingkungan hidup melingkupi :

- a. Lingkungan hidup alami
- b. Lingkungan hidup buatan
- c. Lingkungan hidup sosial

Faktor lingkungan hidup yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ialah terpeliharanya proses ekologi yang esensial, tersedianya sumber daya yang cukup dan lingkungan sosial budaya dan ekonomi yang sesuai (Otto Sumarwoto, 1994: 152).

Adapun yang dimaksud dengan lingkungan hidup menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 1 ayat (1) adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Sedangkan Emil Salim (1991: 34) memberikan definisi lingkungan hidup sebagai segala benda, kondisi, keadaan, dan pengaruh yang terdapat dalam ruang yang kita tempati dan mempengaruhi hal hidup termasuk kehidupan manusia.

Karena perubahan-perubahan terjadi di dalam daerah lingkungan hidupnya mau tidak mau akan mempengaruhi eksistensi manusianya, karena manusia akan banyak sekali bergantung pada ekosistemnya (Amsyari, 1981: 35).

Selanjutnya para ahli mengadakan pengelompokan lingkungan atas beberapa macam, secara garis besar lingkungan hidup manusia itu digolongkan dalam :

1. Lingkungan fisik (*physical environment*); segala sesuatu di sekitar kita yang berbentuk benda mati
2. Lingkungan biologis (*biological environment*); segala sesuatu yang berada di sekitar manusia yang berupa organisme hidup lainnya
3. Lingkungan sosial (*social environment*); manusia-manusia lain di sekitarnya (Amsyari, 1977:11).

Kemudian Slamet Riyadi (1981: 11) mengatakan bahwa lingkungan hidup adalah suatu ilmu. Dikatakan ilmu lingkungan karena ilmu yang mampu menerapkan berbagai disiplin ilmu (fragmen berbagai ilmu dasar) melalui pendekatan ekologis

terhadap masalah lingkungan hidup yang diakibatkan aktivitas manusia sendiri.

Sedangkan yang dimaksud dengan lingkungan adalah lingkungan hidup di mana suatu proyek atau kegiatan dilaksanakan, yang berarti segala sesuatu di sekitar obyek kegiatan saling mempengaruhi (Mitchel, 2000: 336). Karena perubahan-perubahan yang terjadi di dalam daerah lingkungan hidupnya mau tidak mau akan mempengaruhi eksistensi manusia, karena manusia akan banyak sekali bergantung pada ekosistemnya (Amsyari, 1981: 35).

Perubahan yang terjadi atas suatu lingkungan hidup dikarenakan suatu proses yang timbul dari dalam (*endogen*) dimulai dari kegiatan kebudayaan masyarakat yang lambat laun akan mempengaruhi berbagai variasi perubahan. Pengaruh – pengaruh yang ditimbulkan dari luar (*exogen*) yang meliputi : industrialisasi, kontak dengan budaya lain, yang tidak saja menimbulkan dampak positif tetapi juga dampak negatif, akibatnya akan menimbulkan *difusi* yakni perubahan pada satu sektor dan *akulturasi* yaitu perubahan pada semua sektor (Botomore, 1972: 65).

Hal ini dapat dilihat dari empat jenis hubungan antara individu dengan lingkungannya, yaitu :

1. Individu bertentangan dengan lingkungannya

2. Individu memanfaatkan lingkungannya
 3. Individu berpartisipasi dalam kegiatan lingkungannya
 4. Individu menyesuaikan diri dengan lingkungannya
- (Soetarno, 1994: 21).

Menurut pendapat Rapopot, hubungan antara aspek budaya (*culture*) dan lingkungan fisik (*built enviroment*) dalam kaitannya dengan perkembangan berjalan secara komprehensif dari berbagai aspek kehidupan sosial budaya masyarakat (Rapotot, 1977:47). Dengan demikian diperlukan adanya faktor lingkungan yang dapat mendukung pembangunan yang berkelanjutan, yakni :

1. Terpeliharanya proses ekologi yang esensial
2. Tersedianya sumber daya yang cukup
3. Tersedianya lingkungan sosial budaya dan ekonomi yang sesuai (Otto Sumarwoto, 1994 : 152).

Lingkungan hidup mempunyai fungsi penyangga perikehidupan yang amat penting. Oleh karena itu pengelolaannya diarahkan untuk mempertahankan keberadaannya dalam keseimbangan antara unsur-unsurnya secara terus menerus.

2. Pengertian Hukum Lingkungan

Hukum lingkungan merupakan bidang ilmu yang masih muda, perkembangannya baru dimulai pada dua dasa warsa terakhir ini. Apabila dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai aspek lingkungan, maka tergantung dari apa

yang dipandang sebagai *enviromental concern* (Koesnadi Hardjasoemantri, 2001: 36).

Sebagai negara yang berdasar atas hukum, maka segala sesuatunya haruslah diupayakan agar sesuai dengan aturan yang telah ditentukan. Fungsi hukum sebagai sarana untuk melakukan kontrol sosial, yaitu di mana hukum merupakan suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi orang-orang agar bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat dan hukum sebagai sarana perubahan sosial, yaitu menggunakan hukum secara sadar untuk mencapai suatu ketertiban dan keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan (Satjpto Rahardjo, 1983 : 127).

Menurut Leon Duguit, hukum di sini diartikan sebagai tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan jika dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu (Kansil, 1989: 36).

Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Michael Hager tentang fungsi hukum yang mengabdikan kepada tiga sektor, yaitu :

1. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*)

Hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan sengketa

yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara dan dapat meletakkan dasar hukum (*legitimacy*) bagi pemegang kekuasaan.

2. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*)

Hukum dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara atau kepentingan umum dengan kepentingan pribadi

3. Hukum sebagai katalisator

Hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum (Harun M. Husein, 1995: 168).

Salah satu alat yang kuat dan ampuh dalam melindungi lingkungan hidup adalah hukum yang mengatur perlindungan lingkungan hidup (St. Munadjat Danusaputro, 1980: 69).

Menurut Mac Andrews dan Chia Lin Shien hukum lingkungan diartikan sebagai :

The nature of enviromental law is such that subject defies precies delineation. As a simple working definition , we might say that enviromental law is that set of legal rules addressed speficially to activities which potentially affect the quality of environment, whether natural of manmade.

It it will be immediately apparent that even such a general definition raises a host of subsidiary issues which, in some cases, call for the drawing essentially arbitrant lines (Siti Sundari Rankuti, 1987: 2).

Hukum lingkungan itu adalah hukum yang mengatur segala aktivitas yang secara potensial mempengaruhi kualitas lingkungan baik lingkungan alam maupun lingkungan buatan. Selanjutnya dikatakan pula bahwa pengertian hukum lingkungan itu akan muncul atau ditentukan dari kasus-kasus yang terjadi. Selain karena menyangkut aspek yang luas, kesulitan memberikan pengertian yang tegas terhadap hukum lingkungan ini disebabkan juga karena hukum lingkungan menyangkut penetapan-penetapan nilai-nilai yang sedang berlaku, dan diharapkan akan tetap dapat diberlakukan di masa mendatang.

Pengertian lain yang diberikan tentang hukum adalah sesuatu pranata yang berupa suatu perangkat kaedah guna mengatur tingkah laku manusia demi untuk melindungi kepentingan antara manusia secara tertib dan damai. Sedangkan lingkungan diartikan sebagai semua benda, daya, dan kondisi termasuk di dalamnya manusia dan tingkah laku yang mempengaruhi kesejahteraan dan kelangsungan hidupnya dan jasad-jasad hidup lainnya (St. Munadjat Danusaputro, 1980: 15).

Selanjutnya St. Munadjat Danusaputro juga menegaskan bahwa hukum lingkungan adalah hukum yang mengatur tatanan lingkungan (St. Munadjat Danusaputro, 1991: 67).

Kemudian Drupsteen mengemukakan, hukum lingkungan adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam dalam

arti seluas-luasnya. Ruang lingkupnya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Dengan demikian hukum lingkungan merupakan *instrumentarium yuridis* bagi pengelolaan lingkungan (Koesnadi Hardjosoemantri, 2001:38).

Lalu Harun M. Husein berpendapat bahwa hukum lingkungan adalah hukum yang mengatur antara manusia dengan manusia, manusia dengan masyarakat, dan manusia dengan alam sekitarnya (Harun M. Husein, 1995: 38).

Hukum lingkungan merupakan perangkat norma yang mengatur tindakan orang dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup (Moestadji dalam Linda F. Duncan, 1991:12).

Dan Hukum lingkungan sebagai hukum yang mengatur tentang lingkungan hidup berupa ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya (Hermein Hadiati Koesmadji., 1993: 4).

Kemudian Daud Silalahi berpendapat bahwa hukum lingkungan adalah sekumpulan ketentuan-ketentuan dan prinsip-prinsip hukum yang diberlakukan untuk tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dengan demikian prinsip-prinsip hukum ini mengandung prinsip-prinsip lingkungan (prinsip-prinsip

ekologis) atau mengutamakan perlindungan ekosistem (Daud Silalahi, 1995: 9).

Demikian halnya dengan CE (*Caring for the Earth*) sebagai strategi konsevasi menyatakan bahwa hukum lingkungan dalam pengertian luas adalah sebuah sarana esensial mencapai kelanjutan. Ia menyatakan standar perilaku sosial dan memberikan ukuran kepastian kepada kebijaksanaan hukum lingkungan, yang pada gilirannya didasarkan atas pemahaman ilmiah dan analisa yang jelas mengenai tujuan sosial, perlu menetapkan peraturan tentang tindakan manusia yang apabila diikuti akan mengarah kepada masyarakat yang hidup dalam batas kemampuan bumi (Koesnadi Hardjasoemantri, 1994: 18).

Dengan memperhatikan uraian-uraian di atas, Hukum lingkungan di Indonesia meliputi aspek-aspek sebagai berikut :

1. Hukum Tata Lingkungan
2. Hukum Perlindungan Lingkungan
3. Hukum Kesehatan Lingkungan
4. Hukum Pencemaran Lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya pencemaran oleh industri , dan seterusnya)
5. Hukum lingkungan Transnasional (dalam kaitannya dengan hubungan antara negara)

6. Hukum Sengketa lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya penyelesaian masalah ganti kerugian, dan sebagainya (Koesnadi Hardjosoematri, 2001: 42).

Selain hukum lingkungan, dikenal pula adanya Hukum Tata Lingkungan yang mengatur penataan lingkungan guna mencapai keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup, baik lingkungan hidup fisik maupun lingkungan hidup sosial budaya (Koesnadi Hardjasoemantri, 2001: 42).

Kuncoro Purbopranoto (1981: 29-30) berpendapat bahwa dalam rangka pengaturan tata kegunaan dan penggunaan lingkungan, Hukum Tata Lingkungan perlu memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu :

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*)
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*)
3. Asas kesamaan (*principle of equality*)
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*)
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair paly*)
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*)

9. Asas menanggapi harapan yang ditimbulkan (*principle of meeting raised expectation*)

10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*)

11. Asas perlindungan atas pandangan hidup/cara hidup (*principle of protecting the personal way of life*)

12. Asas kebijaksanaan (*principle of sapientia*)

13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*)

B. Penegakan Hukum Lingkungan

Penegakan hukum lingkungan (*environmental law enforcement*) harus dilihat sebagai sebuah alat (*a means*) untuk mencapai tujuan (*an end*). Tujuan penegakan hukum lingkungan adalah penataan (*compliance*) terhadap nilai-nilai perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup yang pada umumnya diformalkan ke dalam peraturan perundang-undangan, termasuk ketentuan yang mengatur baku mutu limbah atau *emisi*. Nilai-nilai perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup tidak selamanya terwujud dalam bentuk dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai *binding principles* atau *binding norms*. Tidak sedikit nilai-nilai tersebut hanya berwujud prinsip-prinsip (*non binding principles*) yang terdapat pada sebuah sebuah deklarasi internasional (*soft law*) seperti halnya prinsip kehati-hatian

(*precautionary principle*) yang terdapat dalam deklarasi Rio (prinsip ke-15) (Mas Ahmad Santosa, 2002: 234).

Sedangkan menurut Koesnadi Hardjasoemantri (2001: 375) penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Absori (2000: 36) mengemukakan bahwa faktor yang menentukan keberhasilan penegakan hukum lingkungan akan berkaitan dan tidak hanya bertumpu pada produk undang-undangnya tetapi juga terletak pada kemampuan aparat penegak hukum dan kepatuhan warga masyarakat pada peraturan undang-undang yang ada. Penegakan hukum, dalam hal ini dapat dilakukan melalui instrumen Hukum Administrasi negara (HAN), hukum perdata, dan hukum pidana.

Hamrat Hamid (1992) mengatakan bahwa dalam hukum lingkungan ini terdapat tiga instrumen dalam penegakan hukum yakni, hukum administrasi negara, hukum perdata, dan hukum pidana.

Dari keseluruhan ketentuan dalam aturan hukum lingkungan, yang paling menonjol adalah segi hukum publik yang menyangkut masalah administrasi negara. Dengan demikian dalam penegakan hukum lingkungan, instrumen yang lebih awal digunakan adalah instrumen hukum administrasi negara. Karena sebagian besar permasalahan lingkungan berasal dari segi hukum ini. Hal ini dapat dilihat dari adanya perbuatan-perbuatan yang awalnya didasarkan atas acuan hukum administrasi melalui izin yang diberikan, namun pada kelanjutannya

perbuatan-perbuatan tersebut dapat menjadi sumber timbulnya kerugian bagi seseorang atau bahkan bagi masyarakat. Dengan demikian maka akan mungkin timbul tuntutan ganti rugi dengan mendasarkan pada pasal 1365 KUH Perdata, yang dalam hal ini kaidah-kaidah hukum perdata akan ditetapkan sekali pun dengan beberapa kekhususan sesuai dengan sifatnya yang istimewa dalam setiap problema (Paulus Effendi Lotulung, 1993: 5).

Penggunaan instrumen hukum pidana dalam penegakan hukum lingkungan dibatasi dalam ruang lingkup hukum pidana objektif yaitu sepanjang menyangkut aspek pidana dari undang-undang lingkungan hidup (Hermin Hadiati Koeswadji, 1993: 86).

Setiap proses penegakan hukum lingkungan sangat dipengaruhi oleh faktor ketaatan terhadap aturan-aturan hukum lingkungan, baik itu oleh masyarakat ataupun penyelenggara negara. Kepatuhan dan ketaatan ini, tidak timbul secara tiba-tiba melainkan suatu proses yang terbentuk dari kesadaran setiap insan manusia untuk melaksanakan dan tidak melaksanakan sesuai bunyi peraturan yang ada (Joko Subagyo, 1999: 85).

Tugas penegakan hukum ini, dalam struktur kenegaraan modern dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut sehingga sering disebut sebagai birokrasi penegakan hukum (Satjipto Rahardjo, 1996: 181).

Kewenangan itu semakin penting dalam hal penegakan hukum lingkungan, yang dalam pola kerjanya melibatkan banyak instansi dan kelompok masyarakat. Dengan begitu dalam pola kerja penegakan hukum lingkungan ini dibutuhkan adanya koordinasi antara instansi yang satu dengan yang lainnya atau antara instansi dengan kelompok yang ada dalam masyarakat dalam melakukan penegakan hukum lingkungan secara komprehensif.

Karena permasalahan lingkungan merupakan permasalahan yang kompleks, maka penegakan hukum lingkungan tidak dapat dilakukan dengan tindakan-tindakan secara sektoral, melainkan harus berjalan dalam suatu pola kerja yang terpadu. Penanganan yang terpadu ini memberi arti bahwa dalam penegakan hukum lingkungan mesti melibatkan semua unsur yang terkait dengan pelaksanaan aturan-aturan hukum lingkungan. Untuk kesempurnaan hasil dari pola kerja yang terpadu dalam penegakan hukum lingkungan ini maka semua unsur yang terkait dalam pelaksanaan aturan hukum lingkungan harus bisa saling mengisi dan melengkapi dalam upaya mencapai tujuan dari penegakan hukum lingkungan itu sendiri.

Berikut penegakan hukum lingkungan sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 1997 mengenai Pengelolaan Lingkungan Hidup

Tabel 2.1
PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 1997

	Pasal Dlm UU	Subyek Kewenangan	Mekanisme/Substansi	Hal baru dlm UU
Administratif	18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 29	<ul style="list-style-type: none"> • Penerbit izin usaha (Menteri Sektorial) • Menteri Lingkungan • Kepala Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> • Menganutkan persyaratan lingkungan kedalam izin usaha • Kewajiban melibatkan masyarakat dalam pemberian izin • Kewajiban izin bagi setiap pembuangan limbah (<i>dumping</i>) ke media lingkungan • Pengawasan penataan ketentuan lingkungan • Tindakan paksaan pemerintah • Pemerintah melaksanakan audit (<i>audit mandatory</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kewenangan Menteri Lingkungan memberikan izin, pengawasan & perintah melaksanakan audit.
Perdata	30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat yang dirugikan • LSM/Organisasi • Lingkungan yang dilandasi pada kepedulian • Instansi Pemerintah yang bertanggung jawab dan bertindak untuk kepentingan masyarakat 	<p>A. Di Luar Pengadilan</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Negosiasi, Mediasi & Arbitrase) <p>B. Melalui Pengadilan</p> <ul style="list-style-type: none"> • PMII Lingkungan • <i>Strict Liability</i> • Hak Gugat LSM • <i>Class Actions</i> • <i>Representative Standing</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Dasar Hukum penerapan ADR yang bersifat optional • Rumusan komprehensif ttg <i>Strict Liability</i> • Standing LSM • Dasar hukum penerapan <i>Class Actions</i> • Hak gugat pemerintah a/n masyarakat yang dirugikan
Pidana	41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48	<ul style="list-style-type: none"> • Kepolisian Negara • PPNS Lingkungan • Penyidik khusus, dalam peraitan • Indonsia dan ZEE • Jaksa • Hakim 	<ul style="list-style-type: none"> • Keberadaan PPNS • Pengaturan <i>Generic Crimes</i> yang bersifat delik material & <i>Specific Crimes</i> yang bersifat delik moral • Pengaturan <i>Corporate Crimes & Corporate Criminal Liability</i> • Penggunaan tindakan Tata Tertib (<i>Financial Business & Repatory Sanction</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • PPNS • <i>Specific Crimes</i>, disamping <i>Generic Crimes</i> • Penyempurnaan perumusan pertanggungjawaban korporasi.

Sumber : Mas Achmad Santosa, 1998

C. Praktek Class Action di Negara Lain

Penerapan CA dalam berperan di pengadilan dianut tidak hanya saja oleh Amerika Serikat (*US Federal Rule of Civil Procedure*), namun juga di Propinsi Quebec, Kanada (*The Quebec Law Respecting the Class Station*), New South Wales, Australia (*rule 13 part 8, the Rules of Supreme, Court, India Code of Civil Procedure order I rule 8*). Pada tahun 1993, Mahkamah Agung Filipina juga mengakui prosedur *class action* dalam kasus lingkungan Minor Oposa. Penggugat terdiri dari 44 anak-anak di bawah umur (*minor*) yang didampingi oleh para orang tua mereka mengajukan gugatan terhadap Menteri Lingkungan Filipina (*Secreatary of the Department of Environment and Natural Resoircess/DENR*) tentang pembatalan izin *longging* dengan mengatasnamakan mereka, sekaligus generasi yang akan datang yang memiliki kepentingan dan kepedulian yang sama termasuk generasi yang belum lahir sekalipun.

1. Di Amerika Serikat, reformasi tentang ketentuan/hukum yang mengatur CA dilakukan pada tahun 1966, setelah Hukum Acara Perdata pada tingkat Federal dirubah dengan penambahan Pasal 23 di tahun 1966 (Pasal *class action*). Pasal 23 menetapkan persyaratan CA yaitu :
Numerosity : jumlah penggugat (*class*) harus sedemikian banyak sehingga melalui gugatan biasa (*joinder*), menjadi tidak praktis :
2. *Commonality* : harus terdapat kesamaan "*question of law*" atau *question of fact*" diantara wakil dan anggota kelas :

3. *Typicality* : tuntutan maupun pembelaan dari wakil kelas haruslah sejenis (*typical*) dengan anggota kelas.
4. *Class Protection / Adequacy of Representation* : wakil kelas harus secara jujur dan sungguh-sungguh melindungi kepentingan dari anggota kelas.

Pada 23 *Federal Rule* secara umum mengatur/memberikan dasar hukum terhadap 3 (tiga) hal : (1) Class action dapat merupakan *class actions* sebagai penggugat (*plaintiff class action*), maupun *class actions* sebagai tergugat (*defendant class action*) : (2) *class action* memberi otorisasi mengajukan permohonan yang tidak terkait dengan ganti kerugian uang (*injunctive atau declaratory relief*) : dan (3) Class action yang memberi dasar tuntutan ganti kerugian uang ("*damage*" *class action*).

Pasal 23 ini juga mengatur tentang mekanisme penentuan apakah sebuah gugatan dapat dikategorikan CA ataukah gugatan biasa melalui mekanisme "*judicial certification*" atau "*preliminary certification test*". Pada tahap awal gugatan CA, hakim pengadilan di Amerika Serikat melakukan penilaian (diistilahkan *realistic appraisal*) tentang isu hukum dan faktual yang dipersoalkan, kemampuan pengacara, dan motivasi dari para pihak beserta pengacara. Penilaian *preliminary certification test* ini bersifat fleksibel dan sangat tergantung *diskresi* hakim. Tujuan kriteria atau kondisi dasar untuk pengajuan CA ; (2) apakah CA merupakan upaya yang benar-benar efisien dan berperang pada prinsip keadilan (*fair*) : (3) apakah wakil

kelas (*representative parties*) secara jujur dan sungguh-sungguh dapat melindungi kepentingan anggota kelas.

Untuk *class action* yang melibatkan soal ganti kerugian (*class "damage" action*) persyaratan tambahan diberlakukan yaitu kewajiban menyampaikan pemberitahuan (*individual notice*) kepada seluruh anggota kelas dengan cara-cara yang *reasonable*. Pemberitahuan ini memberi kesempatan apabila terdapat anggota kelas melakukan "opt out".

CA juga diatur dalam *New York Civil Procedure Law and Rules* yang diberlakukan 1 September 1975. Kelebihan dari *New York Civil Procedure* ini adalah fleksibilitas, dan menganut pendekatan fungsional dalam menentukan suatu gugatan merupakan gugatan CA. Seperti halnya *Federal Rule* (pasal 23), tuntutan *injunctive* dan *declaratory* tidak mensyaratkan pemberitahuan kepada anggota kelas. Dalam *US Uniform Class Action Act* – sebuah UU model CA yang diadopsi oleh *the National Conference of Commisioners on Uniform State Laws* – prosedur sertifikat awal dan pemberitahuan (*notice*) merupakan kewajiban dalam menetapkan apakah suatu gugatan merupakan gugatan CA ataupun gugatan biasa. Namun demikian UU ini memberikan fleksibilitas pada pengadilan untuk menentukan cara serta upaya menyampaikan pemberitahuan (*notice*).

Beberapa kasus-kasus (gugatan) besar di Amerika Serikat yang menggunakan prosedur CA adalah kasus *Agent orange* (1987). *Dalkon*

Shield (1989) dan kasus *the Seconhand Smokers v. Tobacco Companies* (1997).

Di India pengakuan terhadap prosedur ini diawali pada tahun 1980 sejalan dengan diundangkannya *Order 1 Rule 8 of the Code of Civil Procedure* (Hukum Acara Perdata). Penggunaan CA dalam gugatan lingkungan oleh masyarakat seringkali juga dilakukan, dan putusan hakim pengadilan mendorong pendayagunaan secara luas prosedur ini.

Rule 8 of Order 1 of Civil Procedure (1908) sebagaimana diubah/disempurnakan pada tahun 1976, mensyaratkan CA sebagai berikut :

"(1) that the class be numerous : (2) that members of the class have the same interse in the saat : (3) that the cour formula a few persons to sue or be sued on behalf of the entre class, and (4) that the cand issue notice of the saat in all persons having the same interest".

Pengertian "*the same interest*" dalam kasus *Kadika Goundar v. Velandi Goundar* (*Madras High Court*) di tahun 1955 mensyaratkan adanya "*community of interest*" terhadap masalah hukum dan fakta (*questions of law and feat*). Dalam keputusan kasus ini juga ditegaskan bahwa tuntutan ganti kerugian uang diperkenankan dalam gugatan CA.

Pada tahun 1976, melalui Amandemen terhadap *Rule 8 of Order 1 of the Code of Civi IProcedure of 1908* ditegaskan bahwa pengertian "*same interest*" tidak harus berdasarkan adanya *same cause of action*, namun wakil dan anggota kelas. Ketentuan ini kelihatannya dimaksudkan

untuk mengakomodir keanekaragaman kondisi serta kepentingan yang dimiliki wakil dan anggota kelas dalam suatu gugatan CA.

Dalam kasus bersejarah *Carnie & Anor Esanda* (1992) di Australia ; hukum yang diterapkan dalam Amandemen 1976 di India (khususnya tentang *community of interest* dan tuntutan ganti rugi), semakin jelas terlihat dalam putusan Mahkamah Agung Australia (*High Court*) bahwa "same interest" tidak mensyaratkan wakil dan anggota kelas harus dibawah satu kontrak. Ganti rugi juga diperkenankan dalam kasus *Camie* ini – hal ini sekaligus menegaskan bahwa tuntutan gugatan CA seperti telah menjadi perdebatan dalam berbagai sistem hukum tidak terbatas hanya pada putusan deklaratif ataupun *infuction* (perintah pengadilan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu), akan tetapi berlaku juga bagi *monetry damages*.

Gugatan CA juga diterapkan dalam kasus lingkungan di India yaitu dalam kasus "Bhopal". Dalam kasus ini Pemerintah India mengajukan gugatan melalui prosedur CA mengatasnamakan juga seluruh korban dengan menggunakan dasar hukum *Bhopal Gas Leak Disaster (Processing of Claims) Act* 1985.

Kasus lingkungan lainnya yang menggunakan CA di India adalah kasus *Pollution (Tanneries)*. Kebalikan dari kasus Bhopal di mana penggugatnya berjumlah masal (*plaintiff class actions*), dalam kasus Gangga ini penggugatnya satu orang namun tergugatnya berjumlah masal (*Defendant class actions*). Pengadilan menggunakan prosedur

pemberitahuan melalui surat kabar yang beredar di wilayah India Utara dan memanggil seluruh Industri yang mengalirkan limbah ke sungai Gangga untuk menjawab tuduhan penggugat tentang pencemaran yang diakibatkan mereka.

Sehubungan dengan pemberitahuan tersebut, industri-industri dimaksud (dalam jumlah yang besar) dan instansi pemerintah lokal hadir di Pengadilan mengajukan *counter affidavits* untuk menjelaskan langkah-langkah pengolahan limbah mereka sebelum mereka alirkan ke sungai.

Di Australia, kecuali di tingkat Federal, prosedur CA lebih banyak diatur dalam *court rules* dibandingkan dalam peraturan perundang-undangan (*legislation*). *Court Rules* ini merupakan pernyataan atau pengukuhan kembali (*restate*) dari putusan-putusan pengadilan terdahulu (*common law*) atau mengadopsi *Class Action* model Amerika Serikat).

Di Tingkat *Federal (Commonwealth)*, CA diatur dalam *Federal Court of Australia Act 1976, part IV A* dan *s 43 ("the Federal Court Model")* yang setelah diamandir, mulai diberlakukan pada tahun 1992. Dalam *Federal Court Act* ini kriteria CA diatur sebagai berikut :

1. Jumlah penggugat sedikitnya berjumlah 7 (tujuh) orang, sehingga berbeda dengan CA model Amerika Serikat yang mensyaratkan *numerousity* (berjumlah sangat banyak).
2. Gugatan dilandasi oleh "*the same, similar, or related circumstances*" bandingkan dengan persyaratan *commonality* atau *common interest* yang dikenal dalam CA model Amerika Serikat.

3. Gugatan paling tidak terdapat kesamaan satu isu substantif tentang hukum dan fakta (bandingkan dengan persyaratan "*common grievances*" di negara-negara *Common Law* lainnya).

Dalam UU Federal ini persetujuan (*consent*) dan identifikasi dari setiap anggota kelas (*class members*) tidak dipersyaratkan (pasal 33B). Dalam gugatan yang diajukan pada awal proses CA (*the originating application*), UU Federal hanya mensyaratkan identifikasi anggota kelompok secara umum, menjelaskan secara spesifik tuntutan dan permasalahan hukum dan fakta yang serupa diantara penggugat secara keseluruhan. UU ini tidak mensyaratkan pencantuman nama atau penyebutan secara spesifik jumlah anggota kelas pada saat *originating application* diajukan (Pasal 33H). Anggota kelas diberi juga peluang untuk keluar dari gugatan (*opt out*) pada waktu dan tanggal yang ditentukan oleh Pengadilan (Pasal 33J).

Di negara bagian *New South Wales*, Australia, the *NSW Supreme Court Rules 1970, part 8 Rule 12 (1)* mencantumkan CA sebagai penegasan dari *Traditional English Rule* sebagai berikut :

"Where momerous persons have the same interst in any proccedings, the proceedings may be commenced, and unless the otherwise orders, continued by or againts one or more or them as representing all or as representing all except on or more of them."

Dalam berbagai peraturan perundangan yang mengatur masalah spesifik/sektoral, CA diatur didalamnya, seperti *Anti-Discrimination Act/ADA (NSW)*, 1977. CA diatur dalam ADA karena praktek diskriminasi

bersifat sistematis sehingga seringkali mengakibatkan kerugian terhadap banyak orang sehingga prosedur CA diperlukan.

Berdasarkan ASA, identifikasi secara lengkap terhadap anggota kelas (*class members*) pada tahap awal tidak diperlukan. Identifikasi satu per satu baru dianggap penting dan dilaksanakan pada saat melakukan penaksiran ganti kerugian dan upaya pemulihan. Yang dibutuhkan pada saat gugatan diajukan adanya deskripsi kelas/kelompok secara umum, dan pembuktian adanya kesamaan isu antara wakil dan anggota kelas.

Pada kasus lingkungan, CA diperkenankan di dalam yurisdiksi *New South Wales*, berdasarkan *the Environmented Planning and Assesment Act 1980 (EPA)*, *the Local Government Act, 1993*, *the Heritage Act*, dan *the Water Board (Corporatisation) Act, 1994*.

Dalam Pasal 123 EPA ini mengatur sekaligus dua hal yaitu *citizen standing* dan *class/representative action*. Mengenai klausul *citizen standing* disebutkan bahwa :

"Proceeding be brough remedy or restrain breach oa an encironment protection Act by "any person", whether or not righ of that person has been infringed or is threatened."

Sedangkan klausul CA berdasarkan pasal 123 EPA :

"the proceedings may" be brought by a person on his own behalf or on behalf of himself and on behalf of other persons (with their consent), having, like or common interes in the proceeding".

Berikut beberapa persamaan dan perbedaan pengaturan prosedur CA di Amerika, Australia dan Kanada.

Tabel 2.2
Persamaan dan Perbedaan Pengaturan Prosedur Class Actions

Issues	USA	AUSTRALIA	CANADA
Isu gugatan CA	<input type="checkbox"/> <i>Numerosity</i> <input type="checkbox"/> <i>Commonality</i> <input type="checkbox"/> <i>Adequacy of Representation</i> (kelayakan wakil kelas dan kuasa hukum) <input type="checkbox"/> Definisi kelompok haruslah jelas <input type="checkbox"/> CA haruslah superior	<input type="checkbox"/> 7 orang atau lebih <input type="checkbox"/> gugatan ditujukan kepada pihak yang sama <input type="checkbox"/> gugatan terkait serta ditimbulkan dari keadaan yang sama, serupa dan memiliki keterkaitan <input type="checkbox"/> terdapat isu atau fakta substansial yang sama	<input type="checkbox"/> dengan angka pasti 2 orang <input type="checkbox"/> ada <i>common issue Class Action preferable</i> terhadap <i>common issue</i> <input type="checkbox"/> dalil bahwa tuntutan wakil kelas memiliki tipe yang sama dengan tuntutan anggota kelas
Syarat gugatan	<input type="checkbox"/> Pasal 23 Federal tidak mengatur <input type="checkbox"/> CA negara bagian mengatur terutama negara bagian Florida yang mengaturnya secara detil	Diatur di tingkat <i>federal (Part II A Federal Court Act)</i> , walaupun tidak rinci (deskripsi/identifikasi anggota kelas – tidak harus menyebutkan secara spesifik nama-nama ; karakteristik posita dan tuntutannya, penjelasan spesifik tentang masalah hukum atau fakta yang sama yang bersifat substansial)	Paling tidak diatur dalam 3 negara bagian yaitu <i>Quebec, Ontario</i> dan <i>British Columbia</i> . Berdasarkan <i>Section 5 (1) (b) The Ontario Class Proceeding Act</i> memuat <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Identitas jelas & lengkap wakil kelas <input type="checkbox"/> Definisi kelas rinci & spesifik <input type="checkbox"/> Spesifikasi keterangan tentang anggota kelas <input type="checkbox"/> Identitas tergugat <input type="checkbox"/> Posita gugatan : <i>commonality, typicality</i> dan <i>adequacy of representative</i> <input type="checkbox"/> <i>Petition</i> dari seluruh kelas <input type="checkbox"/> Usulan mekanisme distribusi ganti rugi
Langkah pemeriksaan	Pada awal proses persidangan setelah diajukan permohonan khusus CA – motion – (setelah surat gugatan didaftarkan)	Pada awal proses persidangan berdasarkan <i>statement of claim</i> (surat gugatan)	Diklasifikasikan sebagai “ <i>interlocutory</i> ”, jadi banding dengan putusan final.

Sumber: ICEL, 2002

Pemberitahuan (57)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <i>The best notice practicable</i> (termasuk pemberitahuan individual terhadap anggota yang dapat diidentifikasi dengan melalui usaha-usaha yang <i>reasonable</i>) <input type="checkbox"/> Pemberitahuan wajib memberikan informasi kepada seluruh anggota kelas untuk <i>opt out</i>, dalam jangka waktu tertentu yang ditentukan <input type="checkbox"/> Seluruh anggota kelas wajib diberitahukan bahwa keputusan akan mengikat seluruh anggota kelas yang tidak mengajukan <i>opt out</i> (exclusion), termasuk apabila gugatan tersebut dikalahkan <input type="checkbox"/> Setiap anggota kelas yang tidak <i>opt out</i> berhak untuk menghadiri persidangan tampil di pengadilan lewat kuasa hukumnya. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Untuk CA yang terkait dengan tuntutan ganti kerugian, kewajiban pemberitahuan ditujukan kepada anggota kelas dalam hal : <ul style="list-style-type: none"> - Pada awal proses CA, disertai Hak <i>opt out</i> & penentuan tanggal spesifik untuk <i>opt out</i> - Permohonan untuk menghentikan CA untuk melakukan tuntutan pidana - Permohonan dari wakil kelas untuk mundur sebagai wakil kelas - Pendistribusian ganti kerugian uang 	Pemberitahuan dilakukan pada saat : <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Pada awal proses Class Action setelah sertifikasi diberikan <input type="checkbox"/> Setelah para pihak mengajukan "tentative settlement"
-----------------------	---	--	---

Sumber: ICEL. 2002

Tabel 2.3
Persamaan dan Perbedaan Pengaturan Prosedur Class Actions

Issues	USA	AUSTRALIA	CANADA
Biaya Ganti Rugian	Pihak penggugat, kecuali ditentukan lain atas putusan hakim	Pihak penggugat, kecuali hakim memerintahkan lain yang nantinya diperhitungkan ke dalam "loser's pays principles"	Pihak penggugat kecuali ditentukan lain atas putusan hakim
Keputusan atau Ganti Rugian	<i>Court Order</i>	<i>Court Order</i>	<i>Court Order</i>
Ganti Rugian	<input type="checkbox"/> Menunjuk "master" (contoh akuntan). <input type="checkbox"/> Panel, terdiri dari perwakilan para pihak dan pihak independen - Seluruh proses atas pengawasan hakim yang memeriska.	Pengadilan dapat menetapkan mekanisme atau cara praktis untuk mengadministrasikan dan mendistribusikan uang ganti kerugian termasuk tersebut (biasanya diterapkan mekanisme melalui panel atas pengawasan hakim)	Melalui ADR para pihak mengajukan "tentative settlement".
Sertifikasi Ganti Rugian	<input type="checkbox"/> Menunjuk Master (contoh akuntan) <input type="checkbox"/> Panel terdiri dari perwakilan para pihak dan pihak independen <input type="checkbox"/> Seluruh proses atas pengawasan hakim yang memeriksa	Pengadilan dapat menetapkan mekanisme atau cara praktis untuk mengadministrasikan dan mendistribusikan uang ganti kerugian termasuk bunga yang didapat dari uang ganti kerugian tersebut (biasanya diterapkan mekanisme melalui panel atas pengawasan hakim)	Melalui ADR para pihak mengajukan "tentative settlement"
Pohonan khusus	Melalui "motion" (permohonan khusus sertifikasi)	Tidak perlu "motion" (karena tidak melalui proses sertifikasi)	Perlu "motion" (permohonan khusus sertifikasi)
Opt-out	<i>Opt - out</i>	<i>Opt - out</i>	<i>Opt - out</i>
Klasifikasi (Certification)	<input type="checkbox"/> Hakim akan memerintahkan para penggugat untuk melakukan koordinasi / konsolidasi bahkan bisa memerintahkan untuk melakukan penggabungan gugatan. <input type="checkbox"/> Penelitian kemampuan pengacara	<i>Federal court Act</i> tidak mengatur, namun dalam praktek hakim menerapkan diskresi melalui cara : Penggabungan, konsolidasi dan seleksi kapabilitas dan kredibilitas kuasa hukum	Tidak diatur

Sumber: ICEL, 2002.

D. Pengaturan Hukum Gugatan Perwakilan di Indonesia

1. Pengertian Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class-Action*)

Prosedur gugatan perwakilan kelompok/ *class actions* pertama kali dikenal di Inggris dan kemudian dikembangkan di negara-negara lain. Pada tahun 1938 dirumuskan dalam suatu peraturan perundang-undangan di Amerika Serikat dalam *US Federal Rule of Civil Procedure*. Prosedur *class-action* diundangkan pada tahun 1966 dalam Pasal 23 *Federal Rule*. Hal tersebut menjadi inspirasi dan sebagai percontohan dalam rumusan prosedur *class-action* di beberapa negara seperti di Australia dan Canada.

Dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 Pasal 1, gugatan Perwakilan Kelompok (*Class-Action*) didefinisikan sebagai suatu tata cara atau prosedur pengajuan gugatan, di mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum dan kesamaan tuntutan antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.

Jadi gugatan *Class Action* adalah suatu prosedur beracara dalam proses perkara perdata biasa yang biasanya berkaitan dengan permintaan *injunction* atau ganti kerugian, yang memberikan hak prosedural terhadap satu atau beberapa orang untuk bertindak sebagai penggugat untuk memperjuangkan kepentingan para penggugat itu sendiri, dan sekaligus

mewakili kepentingan ratusan, ribuan, bahkan jutaan orang lainnya yang mengalami kesamaan penderitaan atau kerugian.

Orang yang tampil sebagai penggugat (bisa lebih dari satu) disebut sebagai wakil kelas (*class representative*), sedangkan sejumlah orang banyak yang diwakilinya disebut sebagai anggota kelas (*class members*).

Jadi dalam gugatan perwakilan kelompok atau *class actions* ada 2 komponen yaitu wakil kelas dan anggota kelas, yang mana kedua komponen ini merupakan pihak-pihak yang mengalami kerugian atau sama-sama menjadi korban.

2. Manfaat Gugatan Class Actions

Seperti di negara-negara lain yang telah mempunyai prosedur gugatan *class action* pada umumnya tujuannya sama yaitu :

1. Agar supaya proses berperkara lebih ekonomis dan biaya lebih efisien (*judicial economy*). Tidaklah ekonomis bagi pengadilan jika harus melayani gugatan yang sejenis secara satu per satu.
2. Memberikan akses pada keadilan dan mengurangi hambatan-hambatan bagi penggugat yang pada umumnya berposisi lebih lemah (*the rights of groups of people who individually would be without effective strength to bring their opponents into court*).
3. Merubah sikap pelaku pelanggaran dan menumbuhkan sikap jera bagi mereka yang berpotensi untuk merugikan kepentingan masyarakat luas (*behaviour modification/ to punish corporate wrong*).

doing, and to force corporates to pay for any harm they have caused).

3. Landasan Hukum yang Mengatur Gugatan Class action.

Acara gugatan perwakilan di Indonesia belum diatur dalam Hukum Acara Perdata, tetapi pengakuan secara hukum bagi gugatan *class action* diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 37, yang berbunyi :

- (1) Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan peri kehidupan bermasyarakat.
- (2) Jika diketahui bahwa masyarakat menderita karena akibat pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup sedemikian rupa sehingga mempengaruhi kehidupan pokok masyarakat, maka instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Jadi Pasal 37 ini sebenarnya mengatur 3 hal yang satu sama lain berbeda yaitu :

1. hak mengajukan gugatan secara perwakilan atau *class action*.
2. hak masyarakat mengajukan laporan mengenai permasalahan lingkungan hidup yang merugikan diri mereka
3. perwakilan dari instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup untuk bertindak mengatasnamakan masyarakat (*representative standing*)

Yang mengenai gugatan *class action* hanya diatur dalam pasal 37 ayat (1) yang dalam penjelasannya menjelaskan 3 hal yang harus ada dalam suatu gugatan perwakilan kelompok yaitu :

1. hak kelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili mereka sendiri dan sekelompok masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan
2. pihak yang diwakili dalam jumlah yang besar
3. atas dasar adanya kesamaan permasalahan, baik persamaan fakta persamaan hukum, dan tuntutan.

Kemudian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 71 Ayat (1):

"Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum terhadap kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat"

Ayat 2 :

"Hak mengajukan gugatan sebagaimana di maksud pada ayat (1) terbatas pada tuntutan terhadap pengelolaan hutan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku"

Serta UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam Pasal 46 ayat (1) mengatur gugatan secara kelompok, bahwa gugatan atas pelaku usaha dapat dilakukan oleh :

1. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan
2. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama.
3. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.
4. Pemerintah dan atau instansi terkait apabila barang dan atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan atau korban yang tidak sedikit.

4. Konsep Hak Gugat (Standing) Berbeda dengan Class-Actions.

Tidak sedikit praktisi hukum yang mencampur adukkan pengertian gugatan *class action* dengan konsep hak gugat (*standing*). Sebenarnya gugatan kelompok / *class action* dan hak gugat / *standing* memiliki perbedaan konseptual. Pengertian *standing* atau hak gugat secara luas adalah akses perorangan ataupun kelompok/ organisasi yang bertindak untuk mewakili kepentingan publik maupun kepentingan lingkungan hidup ke pengadilan sebagai penggugat.

Hak gugat organisasi lingkungan merupakan salah satu bagian dari hukum *standing* (*standing law*) yang berkembang di berbagai negara yang dilatarbelakangi teori yang dikemukakan oleh *Christopher Stone*. Teori *Stone* ini memberikan hak hukum (*legal right*) kepada obyek-obyek alam (*Natural Objects*). Menurut *Stone* hutan, laut atau sungai sebagai obyek alam, layak memiliki hak hukum, hanya karena sifatnya yang *inanimatif*, maka perlu diwakili. Teori ini sebenarnya sejalan dengan doktrin perwalian yang kita kenal, yang juga mengakui *hak hukum obyek inanimatif*, baik pada perorangan, negara maupun anak di bawah umur. Dalam membela kepentingan hukumnya mereka diwakili oleh wali atau kuasa hukumnya.

Pengembangan teori penerapan *standing* ini, didasarkan pada dua hal yaitu faktor perlindungan kepentingan masyarakat luas dan faktor penguasaan sumber daya alam atau sektor-sektor yang memiliki dimensi publik luas oleh negara.

5. Penerapan Prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok pada Bidang Hukum lainnya.

Penerapan prosedur gugatan perwakilan kelompok di Indonesia belum diatur dalam Hukum Acara Perdata, namun dalam 3 bidang hukum yang disebutkan diatas telah memungkinkan untuk diberlakukan gugatan secara perwakilan kelompok, apakah dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2002, substitusi bidang hukum lain, seperti sengketa saham atau bursa efek (*securities and share holder*), praktek bisnis curang (*anti trust*), pelanggaran hak asasi manusia, masalah perburuhan atau kegiatan lain yang berpotensi menimbulkan kecelakaan massal dapat diajukan secara perwakilan kelompok.

Susanti Adi Nugroho (2002: 15) berpendapat karena PERMA No.1 Tahun 2002 hanya mengatur tata cara pengajuan gugatan perwakilan kelompok tanpa menyebutkan substansi perkara yang boleh diajukan dengan tata cara gugatan perwakilan kelompok, maka seyogyanya PERMA No. 1 Tahun 2002 ini dapat diajukan terhadap substansi perkara apapun juga asal memenuhi persyaratan gugatan perwakilan kelompok.

6. Kewenangan Memeriksa Gugatan Perwakilan Kelompok

Tidak seperti di negara-negara *Anglo Saxon*, di mana mula-mula prosedur gugatan *class action* ini mulai dikenalkan, di Indonesia menganut sistem hukum dengan mengenal 4 badan peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan apakah prosedur gugatan perwakilan kelompok ini juga dapat diterapkan di luar peradilan umum? Mengenai hal ini PERMA No. 1 Tahun 2002 sama

sekali tidak mengaturnya, bahkan tidak juga memasukkan dalam konsideran.

PERMA itu hanya mengatur tentang tata cara dan persyaratan agar suatu perkara dapat diajukan secara gugatan perwakilan kelompok, tanpa menentukan substansi perkara apa yang dapat diajukan dengan menggunakan prosedur tersebut. Sehingga kemungkinan di pengadilan lain dari pada Pengadilan Umum dapat saja terjadi, sepanjang persyaratannya dipenuhi. Yang paling erat kemungkinannya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Hanya saja maksimum ganti rugi yang dimungkinkan dalam perkara TUN hanyalah Rp. 5.000.000,00 saja.

Oleh karena itu jika gugatan perwakilan kelompok ini diajukan di pengadilan TUN, hakim dalam menyatakan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu batal atau tidak sah, harus selalu berpedoman pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Juga perlu diperhatikan bahwa obyek gugatan dalam perkara TUN, adalah konkret, individual, dan final.

7. Persyaratan Gugatan Perwakilan Kelompok

a. Persyaratan formal surat gugatan perwakilan kelompok

Di samping memenuhi persyaratan-persyaratan formal surat gugatan, sebagaimana diatur dalam Hukum Acara Perdata yang berlaku, surat gugatan perwakilan kelompok juga harus memuat hal-hal sebagai berikut :

1. Identitas secara lengkap dan jelas tentang wakil kelompok;

2. Definisi kelompok secara rinci dan spesifik walaupun tanpa menyebutkan nama anggota kelompok satu per satu
3. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitannya dengan kewajiban melakukan pemberitahuan
4. Peserta dari seluruh kelompok wakil kelompok maupun anggota kelompok, baik yang teridentifikasi maupun yang tidak teridentifikasi dikemukakan secara jelas maupun secara terperinci.
5. Apabila besarnya tuntutan tidak sama dikarenakan sifat dan tingkat kerugiannya berbeda antara satu anggota dengan anggota yang lain, maka dalam satu gugatan perwakilan dapat dikelompokkan menjadi berbagai bagian kelompok atau sub kelompok
6. Tuntutan atau *pentitum* tentang ganti rugi harus dikemukakan secara jelas dan terperinci memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok termasuk usulan tentang pembentukan tim atau panel yang membantu memperlancar distribusi ganti kerugian.

Kelengkapan persyaratan formal seperti yang ditentukan dalam Pasal 3 PERMA tersebut haruslah dikaitkan dengan kewenangan hakim ataupun panitera yang menerima pengajuan gugatan perwakilan kelompok, untuk memberikan petunjuk atau nasehat sebatas mengenai persyaratan-persyaratan formal gugatan perwakilan kelompok sebagaimana telah dijelaskan di atas, sehingga pada awal pemeriksaan persidangan, syarat formal gugatan perwakilan terutama ayat (5) dan (6) telah dipenuhi. Hal ini

untuk mempermudah pelaksanaan *eksekusi* putusan, jika kelak substansi gugatannya dapat dikabulkan

b. Persyaratan gugatan perwakilan kelompok atau *class actions*

Dalam pasal 2 PERMA ditentukan suatu perkara gugatan hanya dapat diajukan dengan mempergunakan prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok atau *class action* apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. *Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah praktis dan efisien apabila pengajuan gugatan secara sendiri-sendiri*
2. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya.
3. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya.

c. *Numerosity/* Jumlah anggota kelompok yang banyak (*numerous persons*)

PERMA tidak menentukan suatu angka berapa jumlah minimal anggota kelompok agar gugatan dapat diperiksa berdasarkan perwakilan kelompok. Hanya mensyaratkan bahwa jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah praktis dan efisien apabila pengajuan gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri. Jadi dalam menentukan *Numerous persons* ukurannya adalah lebih praktis dan efisien jika dibandingkan dengan gugatan biasa.

Nampaknya PERMA lebih memilih sejumlah orang banyak sebagai persyaratan gugatan perwakilan kelompok, dari pada menentukan jumlah

minimum tertentu. Hal ini dapat dimaklumi karena sejumlah anggota / orang akan lebih efisien diproses melalui acara gugatan biasa, tanpa harus melalui prosedur perwakilan kelompok yang dalam pelaksanaannya lebih kompleks dan rumit.

Pilihan PERMA ini sangat tepat disesuaikan dengan praktek sehari-hari di Indonesia, tetapi dalam prakteknya, persyaratan "jumlah orang banyak" ini akan menimbulkan ketidak adanya kepastian hukum antara keputusan pengadilan yang satu dengan yang lain. Dengan tanpa menyebutkan batas minimum, oleh majelis hakim yang satu, sekelompok orang, sudah dapat diklasifikasikan sebagai cukup memenuhi syarat untuk diajukan sebagai gugatan perwakilan kelompok, sedang majelis hakim lain sebaliknya. Oleh karena itu hakim dalam memeriksa perkara gugatan kelompok ini, harus benar-benar memperhatikan faktor praktis, efisiensi, dan efektivitas, dibandingkan dengan gugatan biasa.

d. *Commonality and typicality and similarity*

Untuk menentukan apakah prosedur gugatan dapat dikategorikan gugatan perwakilan kelompok / *class actions* atau perkara gugatan perdata biasa, terlebih dahulu perlu diketahui faktir kesamaan antara wakil kelas (*class representatives*) dan anggota kelasnya (*class members*). Kesamaan dapat dari faktanya (*question of fact*) maupun kesamaan hukum yang dilanggar (*question of law*). Wakil kelas dituntut untuk menjelaskan adanya kesamaan antara wakil kelas dengan anggotanya. Dalam menentukan kesamaan fakta tidak berarti dalam gugatan kelompok

Class actions tidak diperkenankan adanya perbedaan, perbedaan dapat diterima sepanjang perbedaan tersebut bukan perbedaan yang prinsip. Misalnya jenis dan besarnya kerugian dari masing-masing anggota kelas dapat berbeda sepanjang sumber kerugian berasal dari sumber atau penyebab yang sama dan terjadi dalam kurun waktu yang sama / tertentu.

Mempunyai persamaan jenis tuntutan, pada umumnya dalam gugatan perwakilan kelompok, jenis tuntutan yang dituntut adalah pembayaran ganti rugi. meskipun tidak menutup ganti kerugian yang lain dan pihak tergugat juga sama.

e. Adequacy of Representation / kelayakan perwakilan

Daam gugatan perwakilan para wakil kelas yang pada umumnya berjumlah sedikit dan yang paling kuat bukti-buktinya tampil sebagai penggugat mengatasnamakan dan memperjuangkan kepentingan dirinya sendiri maupun yang diwakilinya yang pada umumnya berjumlah besar. Wakil kelas ini harus benar-benar dapat menjamin kepentingan anggotanya secara jujur dan bertanggung jawab. Persyaratan ini yang diistilahkan dengan *adequacy of representation* atau *kelayakan perwakilan*. Berdasarkan 23 (a) (4) *Federal Court Rule* : *the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class* .

Sebelum hakim menetapkan apakah suatu gugatan diterima sebagai *class actions* atau tidak dapat diterima , jaminan kelayakan perwakilan ini harus benar-benar diyakinkan kepada hakim. Hal ini penting untuk memberikan penegasan kepada anggota kelas akan sikap mereka untuk

ikut dalam gugatan tersebut atau keluar (*opt-out*). Persyaratan kelayakan ini penting untuk mencegah gugatan yang diajukan oleh wakil kelas yang *avonturir* yang mengeksploitasi class actions untuk sekedar mencari keuntungan pengacaranya.

Dalam pasal 2 PERMA juga mensyaratkan, bahwa wakil kelompok harus memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota yang diwakilinya. Tetapi tidak memberi penjelasan bagaimana sikap wakil kelas yang pantas dan jujur.

Pasal 4 PERMA : untuk mewakili kepentingan hukum anggota kelompok, wakil kelompok tidak dipersyaratkan memperoleh surat kuasa khusus dari anggota kelompok. Tetapi dalam hal wakil kelompok mewakili proses beracara ini kepada pengacara maka wakil kelompok atau wakil-wakil kelompok harus memberikan surat kuasa kepada pengacara pilihannya.

f. Penggantian pengacara / wakil kelas.

Dalam Pasal 2 sub d hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

PERMA tidak mengatur kemungkinan penggantian wakil kelompok yang melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban melindungi kepentingan anggota kelompoknya. Oleh karena itu pasal tersebut seyogyanya juga ditafsirkan atas permintaan anggota kelas,

hakim dapat mengganti wakil kelompok yang bertindak sendiri dan ternyata tidak cukup melindungi anggota kelompoknya atau yang mengatasnamakan kepentingan masyarakat atau kelompok tertentu, tetapi mempunyai kepentingan pribadi (*conflict of interest*).

Karena persyaratan kelayakan ini penting untuk mencegah gugatan yang diajukan oleh wakil kelas yang tidak jujur, yang mengeksploitasi *class actions* untuk kepentingan tertentu, maka untuk melindungi anggota kelasnya hakim dengan suatu penetapan dapat mengganti wakil kelas atau hakim pada tahap pemeriksaan awal dengan suatu putusan dapat menyatakan proses acara gugatan *class action* tidak dapat diterima karena wakil kelas tidak memenuhi persyaratan "layak dan pantas".

Jika wakil kelas mengundurkan diri atau diganti, sedangkan proses perkara telah sampai pada taraf pemeriksaan substansi, maka pembuktian adanya aspek persamaan antara wakil kelas dan anggota kelas perlu dilakukan kembali.

Adanya penggantian wakil kelas atau pengacara, PERMA tidak mewajibkan untuk dilakukan pemberitahuan / *notifikasi*.

Untuk menjamin perlindungan terhadap seluruh anggota kelas, maka hakim selama proses persidangan berjalan, terus melakukan pementauan akan kesungguhan wakil kelas dalam membela anggota kelasnya, dan hakim akan selalu mempertimbangkan setiap keluhan anggota kelas akan kinerja dari wakil kelas yang tidak memadai. Dan bila keluhan anggota kelas bersifat substansial, maka atas usul dari anggota kelas, hakim dapat

meminta agar wakil kelas digantikan oleh orang lain yang lebih memenuhi syarat.

8. Mekanisme Pemeriksaan Gugatan Class Action

a. Proses Awal Pemeriksaan Persidangan *Sertifikasi*

Proses awal ini dalam prosedur class actions di Amerika Serikat dikenal istilah proses sertifikasi yaitu proses awal untuk menentukan apakah suatu gugatan dapat dilanjutkan melalui prosedur class actions atau tidak.

Tujuan dari *mekanisme sertifikasi* adalah untuk menjamin bahwa persyaratan *class actions* seperti *numerousity*, *commonality*, *typicality*, dan *adequacy of representation* telah terpenuhi, serta untuk menjamin agar kepentingan dari anggota kelas potensial secara memadai terlindungi.

b. Mekanisme Gugatan Class Actions / Perwakilan Kelompok, Sesuai PERMA No.1 Tahun 2002

Penggunaan tata cara atau prosedur gugatan class actions ini bermanfaat bagi pengembangan hukum dan keadilan di Indonesia, untuk menyederhanakan proses dalam mengajukan gugatan dari kelompok orang yang menderita kerugian yang sama, dan mempunyai kepentingan yang sama. Oleh karena itu maka mekanisme prosedurnya perlu disederhanakan, karena posisi dan kedudukan anggota masyarakat Indonesia pada umumnya secara sosial dan ekonomis masih berada dalam posisi lemah, sehingga mereka tidak dapat mencegah atau menangkai pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh pelaku

ekonomi dan atau penguasa / pemerintah terhadap diri mereka. Oleh karena itu sudahlah tepat jika Pasal 2 dan 3 PERMA No. 1 Tahun 2002 menerapkan persyaratan yang lebih sederhana. Namun PERMA tidak memberi penjelasan bagaimana proses pemeriksaan gugatan perwakilan kelompok.

Sebagai pedoman sebelum adanya Undang-undang yang mengatur gugatan perwakilan kelompok, hakim dalam memeriksa dan mempertimbangkan gugatan perwakilan kelompok, dapat ditempuh mekanisme pemeriksaan sebagai berikut :

Ada 2 tahap pemeriksaan :

1. Tahap awal proses pemeriksaan atau tahap pengakuan *class action*
2. Tahap pemeriksaan *liability* atau pemeriksaan substansi gugatan perkara

Dalam tahap ini, hakim wajib memeriksa dan mempertimbangkan kriteria-kriteria dan persyaratan gugatan perwakilan kelompok seperti :

1. Jumlah anggota kelompok yang banyak.

Meskipun pada awal gugatan, penggugat tidak perlu mengidentifikasi, nama atau jumlah anggota secara spesifik dan rinci, tetapi jumlah ini dibutuhkan oleh hakim dalam menentukan ganti rugi, jika substansi gugatan dikabulkan. Bagaimana hakim dapat menentukan atau menafsir besarnya ganti rugi yang dikabulkan, tanpa mengetahui jumlah secara spesifik anggota kelasnya. Oleh karena itu penulis

berpendapat untuk menentukan besarnya ganti rugi yang akan dikabulkan oleh hakim, pencantuman secara spesifik kategori kelas maupun rincian / identifikasi jumlah individu anggota kelas yang terkena dampak atau komunitas yang mengalami kerugian perlu dicantumkan dalam surat gugatan, setidaknya-tidaknya menyebutkan siapa yang dianggap sebagai anggota kelompoknya.

2. Wakil kelompok harus membuktikan adanya persamaan fakta atau persamaan hukum yang bersifat substansial dan terdapat kesamaan jenis tuntutan diantara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya. Untuk menentukan substansial atau tidaknya persamaan ini, penilaiannya harus dilakukan kasus per kasus. Dalam proses pemeriksaan awal ini kepada tergugat harus diberi 1 (satu) kali kesempatan untuk memberikan tanggapannya atau *eksepsi*. Tanggapan (*eksepsi*) ini sama sekali tidak menyangkut substansi perkara. Pada umumnya tanggapan tergugat dalam proses awal hanya berkisar pada (1) wakil kelas tidak pantas dan layak menjadi wakil kelas, karena mempunyai benturan kepentingan. (2) gugatan ini tidak tepat diproses secara *class actions* (3) tidak mempunyai persamaan baik fakta maupun hukum antara wakil kelas dan anggota kelas (4) gugatan kelompok ini hanya sebagai rekayasa untuk kepentingan tertentu.
3. Aspek kelayakan wakil kelompok. Wakil kelompok memiliki kejujuran , kredibilitas dan kesungguhan dalam melindungi anggota kelompok

yang diwakilinya. Meskipun tidak diatur dalam PERMA, tetapi hakim untuk melindungi kepentingan anggota kelompoknya, seyogyanya juga selama berjalannya proses perkara, tetap memperhatikan dan menilai kinerja wakil kelompok atau pengacaranya.

4. Jadi tahap awal permulaan pemeriksaan di atas hanya untuk menentukan apakah proses gugatan perwakilan dalam perkara tersebut dapat dikabulkan. Dalam proses awal ini, hakim tidak memeriksa pokok perkara gugatan penggugat.
5. Sahnya gugatan perwakilan kelompok setelah dipertimbangkan oleh hakim, dituangkan dalam suatu penetapan pengadilan.
6. Apabila hakim memutuskan bahwa penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok dinyatakan tidak sah misalnya hakim berpendapat bahwa gugatan perorangan (gugatan masing-masing) lebih tepat, maka pemeriksaan gugatan dihentikan dengan suatu putusan hakim, dengan amar putusan yang menyatakan bahwa gugatan penggugat tidak dapat diterima (*NO*). dengan demikian perkara selesai tanpa harus diperiksa substansi perkaranya.
7. Apabila hakim memutuskan bahwa penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, atau dapat dikabulkan, maka segera setelah itu, hakim memerintahkan penggugat untuk mengajukan usulan model pemberitahuan atau *notifikasi*, untuk memperoleh persetujuan hakim. Hakim juga menentukan jangka waktu yang cukup atau tanggal akhir dimana anggota kelas dapat

mengajukan *opt-out* (tidak bersedia ikut serta dalam gugatan kelompok yang sedang diajukan). Keberatan ini harus diajukan secara tertulis dan dikirimkan ke tempat yang ditentukan, yang pada umumnya di kantor Pengadilan Negeri di mana gugatan perwakilan kelompok diajukan.

Setelah selesai dilakukan pemberitahuan atau *notifikasi* selanjutnya dapat dimulai pemeriksaan *liability* atau substansi perkaranya, dengan menerima jawaban tergugat seperti halnya pemeriksaan perkara perdata biasa. Permintaan sita jaminan, atau *permintaan putusan provisi* misalnya untuk menghentikan kegiatan tergugat, diajukan *gugatan rekompensi*, usulan perdamaian, semuanya ini hanya dapat diajukan dan dipertimbangkan oleh hakim dalam pemeriksaan substansi perkara, setelah proses awal penggunaan tata cara gugatan perwakilan kelompok dikabulkan. Dalam proses pembuktian pertanggung jawaban (*liability*) ini, proses beracara dan pembuktiannya mengacu pada cara perdata biasa, dimana gugatan dapat dikabulkan atau ditolak. Atau putusan juga bisa berakhir dengan perdamaian antara penggugat dan tergugat. Namun konsep perdamaian antara penggugat dan tergugat harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari hakim.

Jika gugatan dikabulkan, putusan hakim harus memuat jumlah ganti rugi secara rinci, penentuan kelompok dan atau sub kelompok yang berhak menerima ganti rugi, mekanisme pendistribusian ganti kerugian dan langkah-langkah yang wajib ditempuh oleh wakil kelompok dalam

proses pendistribusian. (misalnya, hakim dapat memutuskan pendistribusian ganti rugi yang telah dikabulkan akan dilakukan oleh suatu tim / panel khusus yang biasanya terdiri dari pihak penggugat, tergugat dan pengadilan atau pihak lain seperti pemuka masyarakat yang dianggap patut yang bertanggung jawab mengelola dan mendistribusikan dana ganti kerugian kepada anggota kelas)

9. Pemberitahuan atau Notifikasi

Pemberitahuan kepada anggota kelas adalah mekanisme yang diperlukan untuk memberi kesempatan bagi anggota kelas dan untuk memberi kesempatan bagi anggota kelas untuk menentukan apakah mereka menginginkan untuk ikut serta dan terikat dengan putusan dalam perkara itu atau tidak menginginkannya yaitu dengan cara menyatakan keluar / opt-out dari keanggotaan kelas. Mekanisme pemberitahuan ini sejogianya tidak menjadi beban yang memberatkan, tetapi mampu menjangkau wilayah geografis yang menjadi obyek persoalan meliputi lebih dari satu propinsi, maka media informasi yang digunakan sebaiknya yang mampu membawakan pesan yang cakupannya sampai ke tempat tujuan.

Kiranya sangat tepat jika Pasal 7 ayat (1) PERMA memuat bahwa cara pemberitahuan kepada anggota kelompok dapat dilakukan secara *the best notice practible* seperti melalui media cetak dan atau media elektronik, kantor-kantor pemerintah, seperti kecamatan, kelurahan, desa, kantor pengadilan, atau secara langsung kepada anggota kelompok yang

bersangkutan, sepanjang yang dapat diidentifikasi dan setelah memperoleh persetujuan hakim.

Pemberitahuan memuat :

1. Nomor gugatan perkara dan identitas penggugat atau para penggugat sebagai wakil kelompok serta pihak tergugat atau para tergugat.
2. Penjelasan singkat tentang kasus posisi
3. Penjelasan tentang pendefinisian kelompok
4. Penjelasan dari implikasi keturutsertaan sebagai anggota kelompok
5. Penjelasan tentang kemungkinan anggota kelompok yang termasuk dalam definisi kelompok untuk keluar dari keanggotaan kelompok (*opt-out*)
6. Penjelasan tentang waktu (bulan, tanggal, jam) pemberitahuan pernyataan keluar (*opt-out*) dapat diajukan ke pengadilan
7. Penjelasan tentang alamat yang ditujukan untuk mengajukan pernyataan keluar (*opt-out*)
8. Apabila dibutuhkan oleh anggota kelompok tentang siapa dan tempat yang tersedia bagi penyediaan informasi tambahan
9. Formulir isian tentang pernyataan keluar anggota kelompok.
10. Penjelasan tentang jumlah ganti kerugian yang akan diajukan

Mengenai contoh pemberitahuan bisa terlihat dalam tabel di bawah ini, di mana terlihat pemberitahuan yang sesederhana mungkin dan bisa dipahami oleh masyarakat.

Tabel 2.4

Contoh Pemberitahuan (*Notifikasi*)

**PEMBERITAHUAN
GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK**

ibungan dengan telah didaftarkanya gugatan perdata melalui mekanisme Gugatan Perwakilan
mpok di Pengadilan Negeri dengan Register Perkara No. tanggal
..... yang ditujukan terhadap tergugat :

a kuasa hukum Para Penggugat yang tergabung dalam (nama Tim Kuasa
um), berdasrkan Penetapan Majelis Hakim dalam persidangan awal pada tanggal
..... dengan ini memberitahukan kepada (definisi anggota kelompok)
gai berikut :

1. bahwa gugatan tersebut adalah mengenai tuntutan ganti kerugian atas
(nama kasusnya).
2. bahwa oleh karena gugatan tersebut diajukan berdasarkan tata cara gugatan perwakilan
kelompok, maka dalam gugatan ini yang bertindak sebagai wakil kelompok berjumlah
..... orang yang terdiri dari : (nama-nama wakil
kelompok), selain bertindak atas nama sendiri juga bertindak mewakili kepentingan
seluruh kelompok masyarakat(definisi kelompok).
3. bahwa apabila Saudara berkeinginan untuk bergabung dan mengikatkan diri sebagai
Penggugat dalam gugatan ini maka Saudara tidak perlu membuat pernyataan tertulis
apapun (cukup berdiam diri) da Putusan yang akan diberikan kelak oleh Majelis Hakim
Pengadilan Negeri akan berlaku serta mengikat Saudara.
4. bahwa apabila Saudara sebagai anggota kelompok tidakingin bergabung dan terikat
dengan gugatan dan putusan dimaksud sebagaimana no. 3 di atas maka Saudara dapat
membuat pernyataan keluar secara tertulis sebagaimana tertera dalam formulir terlampir.
 - 1) Kepala Panitera Pengadilan Negeri cq Panitera Pengganti
beralamat di Jl.
 - 2) Para Penggugat cq Kuasa Hukum beralamat di Jl.
.....
5. bahwa apabila Saudara dalam jangka waktu tidak memberikan
pernyataan keluar secara tertulis sebagai anggota kelompok, maka Saudara terikat serta
tunduk pada Putusan Majelis Hakim dalam perkara ini.

ikian Pemberitahuan ini disampaikan, apabila Saudara membutuhkan informasi lebih lanjut
ng perkara dimaksud dapat menghubungi Sdr/i di alamat

Sumber : PERMA No1 Tahun 2002

Pemberitahuan / *notifikasi* menurut Pasal 7 ayat (2) PERMA wajib dilakukan oleh penggugat atau para penggugat sebagai wakil kelompok keadaan anggota kelompok pada tahap :

1. Segera setelah hakim memutuskan bahwa pengajuan prosedur gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah
2. Pada tahap penyelesaian dan pendistribusian ganti kerugian ketika gugatan dikabulkan

Sebelum pemberitahuan diumumkan di media massa, pengadilan atau hakim harus terlebih dahulu menyetujui isi maupun cara melakukan pemberitahuan. Persetujuan hakim juga memuat kepada siapa biaya *notifikasi* dibebankan, Pengadilan dapat memerintahkan agar *notifikasi* dilakukan melalui surat kabar, radio, televisi, sesuai dengan kebutuhan, tetapi ini tidak bersifat otomatis. Yang terpenting sarana pemberitahuan ini harus yang mampu menjangkau seluruh anggota kelompok.

Pada umumnya biaya *notifikasi* dibebankan kepada wakil kelas atau pengacara khusus *class-action*, yang bersedia menanggung resiko, jika ganti rugi tidak dikabulkan oleh Pengadilan. Di Amerika Serikat hakim juga dapat memerintahkan pembebanan biaya *notifikasi* kepada tergugat. pemberitahuan secara individual (*personal notice*) kepada anggota kelas tidak dapat dilakukan, kecuali memenuhi persyaratan

praktis (*reasonably practicable*) jangkauannya tidak sulit, jumlahnya tidak banyak dan tidak mahal (*not likely to be unduly expensive*)

Jika gugatan perwakilan kelompok yang diajukan tersebut tidak menyangkut tuntutan ganti kerugian berupa uang (*monetary damages, financial damages*), hanya mengajukan *permintaan deklaratif* atau *injunction* maka biasanya kewajiban untuk dilakukan *notifikasi* ini tidak diperlukan.

a. Mekanisme opt-out atau Pernyataan keluar.

Setelah pemberitahuan atau *notifikasi* dilakukan oleh wakil kelompok melalui panitera pengadilan berdasarkan persetujuan hakim, anggota kelompok dalam waktu yang ditentukan oleh hakim diberi kesempatan untuk menyatakan keluar dari keanggotaan kelompok dengan mengisi formulir yang. Pengadilan di Australia biasanya memberikan waktu waktu 30-60 hari, bagi anggota kelompok untuk menentukan sikapnya.

Pihak yang dalam waktu yang ditentukan menyatakan diri keluar dari keanggotaan kelompok, secara hukum tidak terikat dengan putusan atas gugatan yang diajukan. Ia jika dikehendaki dapat mengajukan gugatan sendiri. Sedangkan pihak lain (penggugat pasif) yang tidak menyatakan keluar (*tidak opt-out*) akan terikat dengan putusan gugatan perwakilan, baik gugatan tersebut dikabulkan atau ditolak. Dalam hal tuntutan gugatan perwakilan ditolak, para penggugat pasif ini tidak dapat lagi mengajukan gugatan secara perorangan. Sebaliknya jika tuntutan gugatan perwakilan ini dikabulkan ia berhak menerima ganti kerugian yang ditetapkan.

Berbeda dengan *prosedur opt-in* yang mensyaratkan penggugat anggota kelas secara aktif menyatakan secara tertulis persetujuannya untuk ikut dalam gugatan tertulis tersebut (*consept to opt in*). Tidak banyak negara yang menyukai *prosedur opt-in* ini karena tidak ada bedanya dengan proses gugatan biasa, dan pemeriksaan satu per satu bukti-bukti dari penggugat yang berjumlah besar juga akan menimbulkan kesulitan.

Mereka yang tidak setuju, dengan *mekanisme opt-out* menyatakan :

1. *Mekanisme opt-out* ini akan membatasi kebebasan memilih dan membatasi kontrol individu dalam proses perkara, karena setiap penggugat mempunyai hak untuk didengar oleh pengadilan.
2. Bertentangan dengan *Chapter III Konstitusi* yang menyebutkan bahwa "*all court must be made by judicial process*", oleh karenanya setiap penggugat harus mengetahui, memahami dan menyadari bahwa kepentingannya sedang diperjuangkan serta diproses di pengadilan.
3. *Mekanisme opt-out* menyulitkan tergugat dalam memperhitungkan jumlah ganti kerugian, karena dalam *mekanisme opt-out* sampai pada tahap administrasi penyelesaian ganti rugi, jumlah dan identitas kelas pada umumnya belum diketahui secara pasti.
4. *Notifikasi* tidak mungkin dapat diketahui dan menjangkau semua anggota kelas.

OPT-POSTAK-UNDIP

5. *Notifikasi* untuk memberi kesempatan *opt-out* hanya berdasarkan pada asumsi saja.

Contoh pernyataan keluar bisa terlihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 2.5

Contoh Pernyataan Keluar

<p style="text-align: center;">PEMBERITAHUAN TENTANG PERNYATAAN KELUAR DARI ANGGOTA KELOMPOK GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK</p> <p style="text-align: center;">..... (nama kasus) Perkara No.</p> <p>Kepada Yth. Kepala Panitera Pengadilan Negeri Jakarta</p> <p>cq Panitera Pengganti Bpk/Ibu</p> <p>Para Penggugat cq Kuasa Hukum</p> <p>Yang bertandatangan di bawah ini beralamat di anggota kelompok sebagaimana didefinisikan dalam gugatan perkara No. dan sebagaimana diumumkan dalam pemberitahuan di tanggal, dengan ini saya menyatakan keluar dari anggota kelompok sebagaimana dimaksud dalam pemberitahuan di atas. Dengan pernyataan ini maka saya tidak terikat pada segala keputusan yang diberikan oleh Majelis Hakim perkara perdata ini.</p> <p>....., (tempat dan tanggal)</p> <p>..... (tanda tangan dan nama jelas)</p>

Sumber : PERMA No1 Tahun 2002.

Mereka yang *pro* dengan *opt-out* berpendapat :

1. Mekanisme *opt-out* memudahkan pencari keadilan, karena korban penderita kerugian yang pada umumnya berjumlah massal tidak harus menyatakan persetujuannya secara tertulis sebagai syarat tentang keikutsertaannya, maka tidak berbeda dengan gugatan biasa (*mass joinder*)
2. Dalam gugatan yang apabila melibatkan korban yang berjumlah besar apabila diterapkan *opt-in*, tidak hanya sulit untuk melakukan identifikasi, tetapi juga sulit dalam menjaga kekompakan para penggugat yang berjumlah banyak.
3. Di samping itu pembuktian para penggugat yang berjumlah banyak juga merupakan beban yang tidak kecil.

10. Putusan Hakim

a. Bentuk Putusan Hakim

Pasal 9 PERMA menentukan : Dalam hal gugatan ganti rugi dikabulkan, hakim wajib memutuskan jumlah ganti kerugian secara rinci, penentuan kelompok dan atau sub kelompok yang berhak, mekanisme pendistribusian ganti kerugian dan langkah-langkah yang wajib ditempuh oleh wakil-kelompok dalam proses penetapan dan pendistribusian seperti halnya kewajiban melakukan pemberitahuan atau *notifikasi*.

PERMA tidak memberikan penjelasan bagaimana bentuk putusan yang berkaitan dengan *class action*. penulis berpendapat

dengan mengacu Pasal 10 PERMA, diktum keputusan hakim sama dengan putusan perkara perdata biasa namun lebih rinci menetapkan bagian ganti rugi bagi anggota kelompok dan sub kelompok, serta bagaimana mekanisme membagikan ganti rugi kepada anggota kelompok yang jumlahnya banyak. Perlu diperhatikan bahwa diktum keputusan hakim tidak mengabdikan atau melebihi apa yang tidak dimohon. Oleh karena itu penelitian atas surat gugatan perwakilan kelompok yang masuk sebelum *diregrister* sangat penting, agar tidak menimbulkan kesulitan jika kelak gugatan dikabdikan. Persyaratan Pasal 3 sub f PERMA harus benar-benar diperhatikan.

Yang juga perlu dipertimbangkan adalah pembuktian apa yang dibutuhkan oleh anggota kelas untuk bisa mengambil ganti ruginya. Apakah di sini bukti saksi bisa diterapkan dalam hal tidak ada bukti tertulis, atau bukti-bukti lain berupa bukti tulisan telah hilang. Oleh karena itulah pembentukan tim panel seperti yang ditetapkan Pasal 3 sub f akan sangat membantu untuk memperlancar pendistribusian ganti rugi.

b. Perjanjian Kesepakatan Perdamaian (*Settlement Agreement*)

Apabila aspek pertanggung jawabannya (*liability*) telah berhasil dibuktikan oleh Penggugat, maka biasanya untuk menghemat waktu dan biaya tergugat menawarkan bentuk dan jumlah kesepakatan, dan kemudian terjadilah perundingan perdamaian antara penggugat dan tergugat. Apabila tercapai kesepakatan, kesepakatan tersebut dituangkan

dalam perjanjian kesepakatan perdamaian. Penggugat dan tergugat melakukan penafsiran jenis ganti rugi dan mekanisme pelaksanaannya. Sebagai perlindungan bagi anggota kelas, hakim memberikan persetujuan terhadap setiap usulan kesepakatan penyelesaian perdamaian lain, jika ternyata kesepakatan yang telah disetujui oleh pihak penggugat dan tergugat akan merugikan anggota kelas.

Untuk kondisi Indonesia dengan mengacu pada Pasal 130 dan 131 HIR, SEMA No.1 Tahun 2002, yang mewajibkan hakim untuk mendamaikan para pihak di awal persidangan, maka sebaiknya setelah gugatan perwakilan kelompok dikabulkan, (tahap awal pengakuan *class action* selesai) hakim juga mendorong pihak untuk menyelesaikan perkaranya melalui perdamaian. Usulan penyelesaian perdamaian yang diajukan oleh para pihak seyogianya mendapat persetujuan dari hakim dulu, demi untuk melindungi anggota kelas yang pada umumnya tidak hadir (penggugat *absentee*). Karena penyelesaian perdamaian juga merupakan putusan akhir, maka isi dari perdamaian yang disetujui bersama juga diberitahukan atau notifikasi kepada anggota kelompok yang pada umumnya tidak hadir.

11. Pelaksanaan Ganti Rugi

Penyelesaian ganti rugi ditetapkan setelah aspek pertanggungawaban ditetapkan dalam pertimbangan hakim. Pada dasarnya pelaksanaan ganti rugi merupakan eksekusi putusan gugatan perwakilan kelompok yang dikabulkan. Dalam acara biasa eksekusi putusan

dilaksanakan oleh Ketua Pengadilan atas permohonan pihak yang menang. Pelaksanaan ganti rugi ini akan menimbulkan kesulitan, jika dalam amar putusan hakim tidak menunjuk tim / panel untuk membantu kelancaran pendistribusian ganti rugi. Tim / panel tersebut dengan koordinasi Panitera pengadilan yang secara administratif akan mengelola pendistribusian ganti rugi. Oleh karena itu dalam putusan hakim harus secara jelas menetapkan cara pembayaran dan pendistribusian ganti rugi.

Untuk keadaan di Indonesia, taraf penyelesaian ganti rugi ini, akan menimbulkan kesulitan, karena dengan biaya perkara yang rendah, para pihak pada umumnya enggan untuk berdamai dan perkara berlanjut sampai putusan kasasi. Berbeda dengan di Amerika dan Australia, jika penggugat berhasil memberikan bukti-bukti yang kuat dan untuk menghindari bertambahnya biaya perkara yang mahal, maka tergugat lebih menyukai penyelesaian perdamaian.

a. Jenis-jenis ganti rugi

Ganti kerugian dapat meliputi :

1. Ganti kerugian secara individual terhadap korban atau yang mengalami kerugian atau penderitaan.
2. Ganti kerugian untuk kepentingan komunitas / kolektif yang terkena dampak kerusakan atau ganti kerugian untuk biaya pemulihan lingkungan

3. Ganti kerugian untuk individu atau komunitas yang diperkirakan akan mengalami kerugian di waktu yang akan datang. Kerugian dimaksud belum terlihat pada saat ini
4. Ganti kerugian untuk generasi yang akan datang (*future generation*)

b. Pendistribusian Ganti kerugian

Tahapan ini merupakan tahap terakhir dari keseluruhan proses prosedur gugatan perwakilan kelompok setelah tahapan-tahapan yang sebelumnya selesai. Meskipun tahapan penyelesaian ganti rugi ini hanya bersifat administratif saja, tetapi persoalannya tidak dapat dianggap ringan karena menyangkut soal dana atau uang yang dapat memicu perpecahan apabila tidak diawasi dan dikelola dengan baik

Ganti kerugian baru dapat dibagikan kepada anggota kelas atau sub kelas setelah dilakukan pemberitahuan atau notifikasi. Penentuan ganti rugi dapat ditetapkan secara spesifik kepada setiap anggota kelas atau sub kelas atau individu tertentu atau dapat ditetapkan suatu jumlah keseluruhan secara bersama-sama (*aggregate amount*)

Anggota kelas atau sub kelas dapat mengambil ganti rugi dengan mengisi formulir permohonan dan menyerahkan bukti-bukti bahwa dirinya juga sebagai korban / penderita. Hal ini untuk mencegah pemberian ganti rugi kepada yang tidak berhak. Putusan hakim juga dapat mencantumkan cara anggota kelas melakukan klaim dan cara penyelesaiannya jika terdapat perbedaan dalam melakukan ganti rugi.

c. Biaya perkara dan beban biaya lainnya

Dalam praktek perkara gugatan perdata biasa, biaya-biaya perkara untuk mengajukan gugatan dan biaya-biaya lain yang timbul dari gugatan tersebut, seperti biaya panggilan saksi, saksi ahli, sita jaminan jika ada, keseluruhannya ini ditanggung lebih dulu oleh pihak penggugat dan biaya-biaya ini keseluruhannya akan dibebankan kepada pihak yang kalah perkara. Demikian juga dalam perkara gugatan gugatan perwakilan kelompok karena PERMA tidak mengatur kepada siapa biaya harus dibebankan, maka kita dapat mengacu pada perkara gugatan perdata biasa.

Biaya perkara, termasuk biaya pemberitahuan atau notifikasi dan biaya-biaya lainnya ditanggung oleh penggugat / wakil kelompok. Wakil kelompok menanggung resiko membayar biaya perkara yang timbul dari gugatan tersebut, jika gugatan perwakilan kelompok ditolak oleh hakim. Anggota kelas tidak dapat dibebani membayar biaya-biaya yang timbul dari adanya gugatan perwakilan kelompok ini kecuali dengan suka rela ikut membantu.

Oleh karena itu pemilihan wakil kelas harus dilakukan secara hati-hati dan wakil kelas di samping memiliki bukti-bukti yang paling kuat, juga seorang yang mampu untuk menanggulangi biaya-biaya yang timbul. Jika gugatan perwakilan kelompok ini dikabulkan biaya-biaya yang telah dikeluarkan oleh wakil kelompok dapat lebih lebih dahulu dipotongkan dengan ganti kerugian yang diperoleh, sebelum dibagikan kepada seluruh

anggota kelas. Pada umumnya wakil kelas dalam gugatan kelompok memperoleh ganti kerugian yang lebih besar dari pada anggota kelompoknya.

Seperti halnya di negara-negara lain, juga menganut asas pihak yang kalah membayar biaya-biaya pihak yang menang, bahkan termasuk biaya pengacara pihak yang menang (*the losing party must usually pay the winning party legal fees or a good portion thereof*). Yang terakhir ini tidak pernah dikabulkan dalam praktek acara di pengadilan Indonesia, meskipun seringkali juga dimohonkan, tetapi oleh pengadilan tetap ditolak, dengan alasan bahwa di Indonesia tidak ada keharusan berperkara dengan menggunakan jasa pengacara.

2. Duplikasi Gugatan Perwakilan Kelompok

Mengenai duplikasi ini PERMA tidak mengaturnya tetapi hal tersebut sulit terjadi di Indonesia karena proses beracara kita mengacu pada HIR atau Rbg dimana gugatan diajukan antara lain di tempat tinggal domisili tergugat atau salah satu dari tergugat lebih dari satu. Dalam hal terjadi duplikasi gugatan, terhadap tergugat yang sama, tergugat dapat memohon agar gugatan perwakilan tersebut digabungkan.

Permasalahan dalam Class Actions

Asas *Nebis in Idem* dalam gugatan perwakilan kelompok

Pasal 1917 KUH Perdata mengatur asas *Nebis in Idem*, yaitu terhadap itu perkara yang telah diputus dan putusannya telah berkekuatan hukum tetap, tidak boleh dituntut atau diadili untuk kedua kalinya. Pasal 9

PERMA hanya menentukan jika ganti rugi yang dituntut dikabulkan, bagaimana halnya jika ganti rugi ditolak, apakah berlaku ketentuan *Nebis in Idem*, dan mengikat seluruh anggota kelompok. Hal ini berbeda dengan proses acara biasa dimana pihak –pihak secara formil terlibat langsung dalam proses acara. Dalam gugatan perwakilan kelompok anggota kelas adalah penggugat *absentee*, yang hanya mengetahui dan terikat pada asas *nebis in idem* ini.

Meskipun adanya perbedaan tersebut, dengan mengacu pada Pasal 10 PERMA, penulis berpendapat bahwa asas ini juga berlaku bagi gugatan perwakilan kelompok yang telah berkekuatan hukum tetap, dan juga mengikat wakil kelompok dan seluruh anggota kelompok yang lain kecuali anggota kelompok yang telah menyatakan *opt-out*. Meskipun berlebihan, hakim dalam putusannya juga dapat mempertimbangkan bahwa anggota kelompok *absentee* juga terikat pada putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap.

b. Rekopensi dalam gugatan perwakilan kelompok

Dalam acara gugatan biasa mengatur kemungkinan bagi pihak untuk mengajukan gugatan balik atau rekopensi. Apakah dalam gugatan perwakilan kelompok ini juga dimungkinkan diajukan gugatan rekopensi. Penulis berpendapat bahwa gugatan rekopensi hanya dapat diajukan dalam proses pemeriksaan substansi atau pokok perkara, setelah proses peracara dengan menggunakan gugatan perwakilan dikabulkan hakim. Dalam proses pemeriksaan awal hakim hanya mempertimbangkan

apakah perkara tersebut sudah memenuhi syarat-syarat seperti halnya yang ditentukan dalam Pasal 2 dan 3 PERMA sehingga dapat dikabulkan untuk diajukan secara gugatan perwakilan kelompok. Dalam proses ini wakil kelas hanya membuktikan dipenuhinya persyaratan gugatan class action dan pihak tergugat dapat memberikan sanggahan atau eksepsi, tetapi bukan gugatan balik.

Kemungkinan dapat terjadi bahwa substansi gugatan perwakilan kelompok ditolak sedangkan gugatan rekopensi dikabulkan. Dalam hal ini terjadi demikian, siapa yang harus memenuhi gugatan rekopensi ini, yang kemungkinan dapat berupa pembayaran sejumlah uang. Bahwa karena PERMA ini mengacu pada Hukum Acara Perdata biasa dan tidak diatur secara spesifik, maka kemungkinan terjadi gugatan rekopensi terhadap substansi gugatan, tidak dapat dihindari.

Jika terjadi demikian wakil kelompoklah yang harus menanggung resiko ini. Oleh karena itu wakil kelompok harus berhati-hati dalam mengajukan gugatan, serta melakukan penelitian memperoleh informasi yang cukup sebelum gugatan diajukan. Jika substansi gugatan pokok / rekopensi ditolak dan gugatan rekopensi dikabulkan, hakim dalam putusannya harus dengan tegas menyatakan kepada siapa biaya perkara dan gugatan rekopensi yang dikabulkan dibebankan.

c. Banding dalam perkara gugatan perwakilan kelompok

Banyak hakim maupun praktisi hukum lainnya menanyakan tentang kemungkinan diajukannya permohonan banding jika gugatan perwakilan

kelompok tersebut dikabulkan oleh hakim. Dengan mengacu pada Pasal 5 ayat (3) dan (4) PERMA, apabila hakim memutuskan penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, maka pertimbangan hakim tersebut dituangkan dalam penetapan hakim dan mengajukan banding. Dalam hal ini terjadi demikian permohonan banding dari tergugat dapat dicatat dan perkara diteruskan dengan memeriksa substansi perkaranya. Seperti halnya dalam putusan sela yang dibanding, berkas perkara hanya dapat dikirim ke Pengadilan Tinggi bersama-sama dengan putusan akhir setelah substansi perkara selesai diputuskan hakim.

Namun sebaliknya jika hakim berpendapat bahwa penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok ini dinyatakan tidak sah, karena persyaratan gugatan perwakilan kelompok atau hakim berpendapat bahwa perkara tersebut lebih praktis dan efisien dengan acara gugatan biasa, maka pemeriksaan gugatan dihentikan dengan suatu putusan hakim yang menyatakan bahwa penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok tidak dapat diterima, tanpa perlu lagi diperiksa substansi perkaranya. Jika penggugat wakil kelompok atau pengacaranya menyatakan banding, maka berkas perkara dapat dikirim ke Pengadilan Tinggi. Perkara dapat saja diajukan kembali dengan tata cara gugatan biasa. Pada yang terakhir ini berlaku acara gugatan biasa yang memerlukan surat kuasa dari semua yang diwakilinya.

1. Bantuan hukum dalam perkara gugatan class action

Mengenai bantuan hukum cuma-cuma dalam perkara *class action* tidak diatur dalam PERMA, tetapi mengacu pada acara gugatan biasa, dimana bantuan cuma-cuma dapat diberikan bagi mereka yang tidak mampu, sepanjang memenuhi syarat seperti surat bukti diri tidak mampu yang diterbitkan oleh Kepala Desa dan diketahui oleh Camat.

Bantuan hukum cuma-cuma untuk gugatan *class action* sulit diterapkan, karena dalam acara *class action* wakil kelompok tidak mewakili diri sendiri saja, tetapi juga untuk kepentingan anggota kelompok yang lain. Persyaratan kelayakan bagi wakil kelompok tidak saja harus berintegritas tinggi, jujur, dapat dipercaya, tetapi juga harus profesional dan bonafide, mampu membayar biaya perkara dan biaya *notifikasi*.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Masalah-masalah yang timbul pada gugatan perwakilan terhadap perusahaan dan pemerintah pelaku pencemaran serta kelalaian dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia

Dari hasil penelitian tidak terdapat banyak masalah yang timbul berkaitan dengan keputusan hakim dalam menetapkan sebuah kasus masuk kategori *class action* atau tidak masuk dalam sebuah proses persidangan. Karena itu yang menjadi konsentrasi dari penulis dalam menganalisa putusan-putusan pengadilan adalah pada upaya para pihak dalam menginterpretasikan pengertian-pengertian dari CA. Para pihak tersebut yaitu para penggugat, tergugat dan hakim. Hal tersebut bisa dilihat dari putusan pengadilan. Berdasarkan hal tersebut permasalahan dalam melakukan gugatan perwakilan terhadap pengusaha dan pemerintah terletak pada :

1. Lemahnya peraturan yang mengatur gugatan tentang *class action* sebelum keluarnya PERMA No 1 Tahun 2002 mengenai Prosedur gugatan acara perwakilan. Hal tersebut terjadi pada dua kasus putusan Pengadilan Negeri Medan mengenai Kabut Asap dan Pengadilan Negeri Metro mengenai pencemaran DAS Way seputih.

2. Perbedaan interpretasi antara pihak penggugat dan tergugat walaupun sudah ada PERMA No 1 tahun 2002 yang mengatur mengenai prosedur gugatan acara perwakilan.
3. Pengetahuan para penegak hukum yang terbatas terhadap *class action* sehingga menyebabkan lambatnya proses penegakan hukum lingkungan khususnya *class action*.
4. Kesadaran masyarakat untuk mendukung proses peradilan *class action* sangat lemah.
5. Pengaturan *nebis in idem* dalam kasus *class action* dimana terlihat pada kasus banjir Jakarta. Ganti kerugian ditolak walaupun prosedur mengenai *class action* di terima oleh hakim.
6. Kurang rincinya PERMA No 1 Tahun 2002 untuk mengatur prosedur gugatan acara perwakilan
7. Tentang Surat Kuasa dari Anggota kelas kepada Perwakilan Kelas terlihat kelemahan dari pihak penggugat dalam membuat. Hal tersebut terlihat dalam dua kasus sebelum berfaknya PERMA.
8. Tentang Surat Gugatan, format dan substansi surat gugatan yang diajukan penggugat banyak yang tidak menjelaskan karakteristik dari sebuah gugatan yang diajukan dengan mempergunakan prosedur "Gugatan Perwakilan", dalam hal ini tidak mendeskripsikan secara jelas definisi kelas, *posita gugatan* tidak mendeskripsikan secara rinci dan jelas letak kesamaan tentang permasalahan, kesamaan tentang fakta, dan hukum serta

kesamaan tuntutan antara wakil kelas dengan anggota kelas, serta usulan tata cara pendistribusian ganti kerugian.

9. Di samping permasalahan tersebut diatas, dalam penentuan jumlah wakil kelas, penggugat cenderung mengajukan jumlah wakil kelas dalam jumlah yang sangat banyak, Pengajuan wakil kelas dalam jumlah sangat banyak ini tentunya akan sangat menyulitkan penggugat dalam membuktikan adanya unsur "kesamaan kepentingan" antara wakil kelas dengan anggota kelas.
10. Mempersamakan Gugatan "*Standing LSM*" dengan Gugatan "*Class Action*". Dalam putusan pengadilan sebagaimana tersebut di atas, penggugat, tergugat maupun pengadilan masih terjebak pada pemikiran bahwa gugatan dengan prosedur "*Class Action*" identik dengan gugatan atas dasar hak gugat LSM atau "*NGO's standing to sue*"; putusan Pengadilan Negeri Medan dalam perkara No. 425 / Pdt . G / PN.Mdn
11. Tentang Prosedur Acara Pemeriksaan, penentuan keabsahan pengguna prosedur "Gugatan Perwakilan" dalam berbagai putusan perkara sebagaimana tersebut di atas, dilakukan dalam tahapan pemeriksaan yang berbeda-beda. Penentuan keabsahan pengguna prosedur "Gugatan Perwakilan" ini diperiksa dan diputus dalam putusan akhir bersama-sama dengan pokok perkara, sedangkan pada putusan perkara yang lainnya, diputuskan dalam tahapan putusan sela.

12. Tentang Pemberitahuan (*Notifikasi*), belum ada adanya aturan atau petunjuk tentang tata cara Pengadilan dalam memeriksa dan mengadili perkara gugatan perdata yang diajukan dengan mempergunakan prosedur "Gugatan Perwakilan", mengakibatkan perintah *Notifikasi* yang di dalam sistem hukum negara-negara lain, merupakan salah satu ketentuan khusus dalam gugatan "*Class Action*" menjadi tidak memperoleh prioritas pengaturan.
 13. Tentang Implementasi Putusan Pengadilan dalam Hal Distribusi Ganti Kerugian. Dalam pengajuan gugatan yang mempergunakan prosedur "*Gugatan Perwakilan*", khususnya yang mengajukan tuntutan ganti kerugian berbentuk uang, *posita gugatan* pengugat tidak mencantumkan secara jelas tentang mekanisme distribusi ganti kerugian. Dalam putusan perkara No. 425 / Pdt . G / 1997 / PN . Mdn dalam kasus Kebakaran hutan Sumut, Majelis Hakim dalam amar putusan hanya memerintahkan kepada penggugat agar melakukan koordinasi dengan instansi terkait dalam pendistribusian ganti kerugian.
2. Pelaksanaan Gugatan Perwakilan Sebelum dan Sesudah Berlakunya PERMA No 1 Tahun 2002 tentang prosedur Gugatan Acara Perwakilan
 - 2.1 Kasus Kabut Asap di Medan, lewat putusan Pengadilan Negeri Medan No. 425/Pdt.G/1997/PN.Mdn tanggal 18 Juni 1998

A. Para Penggugat

1. PIMPINAN WILAYAH PEMUDA MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA, dalam hal ini diwakili oleh Wakil Sekretaris I PW PEMUDA MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA dan mewakili masyarakat Sumatera Utara;
2. PIMPINAN WILAYAH IKATAN PUTRA NADHATUL ULAMA SUMATERA UTARA, dalam hal ini diwakili oleh ketua dan Wakil Sekretaris PW IKATAN PUTRA NADHATUL ULAMA SUMATERA UTARA oleh karenanya bertindak untuk dan atas nama PW IKATAN PUTRA NADHATUL ULAMA SUMATERA UTARA dan mewakili masyarakat Sumatera Utara;
3. DEWAN PIMPINAN DAERAH IKATAN MAHASISWA MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA, dalam hal ini diwakili oleh Ketua Umum DPD IKATAN MAHASISWA MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA oleh karenanya bertindak untuk dan atas nama DPD IKATAN MAHASISWA MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA dan mewakili masyarakat Sumatera Utara;
4. PENGURUS DAERAH KESATUAN MAHASISWA ISLAM SUMATERA UTARA, dalam hal ini diwakili oleh ketua PD KESATUAN MAHASISWA ISLAM SUMATERA UTARA oleh karenanya bertindak untuk dan atas nama PD KESATUAN MAHASISWA ISLAM SUMATERA UTARA dan mewakili masyarakat Sumatera Utara;

5. DEWAN PIMPINAN DAERAH IKATAN KELUARGA BESAR LASKAR AMPERA ARIEF RAHMAN HAKIM (EKSPONEN 66) TINGKAT II MEDAN, dalam hal ini diwakili oleh Ketua dan Sekretaris II DPD MEDAN oleh karenanya bertindak untuk dan atas nama DPD IKBLA ARIEF RAHMAN HAKIM (EKSPONEN 66) TINGKAT II MEDAN dan mewakili masyarakat Sumatera Utara;
6. PIMPINAN WILAYAH HIMPUNAN MAHASISWA AL WASHLIYAH (HIMMAH) SUMATERA UTARA, dalam hal ini diwakili oleh Ketua Umum dan Sekretaris Umum PW HIMMAH SUMATERA UTARA oleh karenanya bertindak untuk dan atas nama PW HIMMAH SUMATERA UTARA dan mewakili masyarakat Sumatera Utara;
7. DEWAN PIMPINAN CABANG GERAKAN MAHASISWA NASIONAL INDONESIA KOTAMADYA MEDAN, dalam hal ini diwakili oleh Ketua dan Sekretaris DPC GMNI KOTAMADYA MEDAN oleh karenanya bertindak untuk dan atas nama DPC GMNI KOTAMADYA MEDAN dan mewakili masyarakat Sumatera Utara;
8. PIMPINAN WILAYAH GEMA-ITTIHADIYAH SUMATERA UTARA dalam hal ini diwakili oleh Ketua PW GEMA AL-ITTIHADIYAH SUMATERA UTARA oleh karenanya bertindak untuk dan atas nama PW GEMA AL-ITTIHADIYAH SUMATERA UTARA dan mewakili masyarakat Sumatera Utara;
9. PIMPINAN WILAYAH GERAKAN PEMUDA ANSOR SUMATERA UTARA, dalam hal ini diwakili oleh Wakil Ketua PW GP ANSOR

SUMATERA UTARA oleh karenanya bertindak dan untuk atas nama PW GP ANSOR SUMATERA UTARA dan mewakili masyarakat Sumatera Utara; dan

10. PIMPINAN WILAYAH GERAKAN PEMUDA AL WASHLIYAH SUMATERA UTARA, dalam hal ini diwakili oleh Ketua dan Sekretaris PW GP AL WASHLIYAH SUMATERA UTARA oleh karenanya bertindak untuk dan atas nama PW GP AL WASHLIYAH SUMATERA UTARA.

3. Kuasa Hukum Penggugat

Di persidangan, para penggugat diwakili oleh kuasanya, H.M. KAMALUDDIN LUBIS, SH, ALAMSYAH HAMDANI, SH, ARMYN D. SITEPU, SH, M. TOGATOROP, SH, NURHAYATI, SH, RUDI ALFAHRI RANGKUTI, SH, SILVIA RAHMA LUBIS, SH, *Advocaat* dan Pengacara-Penasihat Hukum, berkantor di kantor Advocaat M. KAMALUDDIN, SH & Associates di Jalan Airlangga no 16-B Medan, berdasarkan surat-surat kuasa khusus masing-masing tanggal 25 September 1997 kecuali dan hanya disebutkan September 1997

3. Para Tergugat

1. Seluruh Perusahaan Anggota ASSOSIASI PENGUSAHA HUTAN INDONESIA (APHI), dalam hal ini diwakili oleh Tuan MUHAMMAD HASAN/BOB HASAN selaku Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat APHI, berkedudukan di Jakarta, Gedung Manggala Wanabhakti BI IV

Wing A, Jl. Jend. Gatot Subroto Jakarta Selatan, untuk selanjutnya disebut sebagai TERGUGAT-I ;

2. Seluruh Perusahaan Anggota ASSOSIASI PENGUSAHAAN KAYU INDONESIA (AKPINDO), dalam hal ini diwakili oleh Tuan A. TJIPTO WIGNYO PRAYITNO selaku Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat MPI, berkedudukan di Jakarta, Gedung Menggala Wanabhakti BI IV Wing A, Jl. Jend. Gatot Subroto Jakarta Selatan, untuk selanjutnya disebut sebagai TERGUGAT-II ;
3. Seluruh Perusahaan Anggota MASYARAKAT PERKAYUAN INDONESIA (MPI), dalam hal ini diwakili Tuan MUHAMMAD HASAN/BOB HASAN selaku Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat MPI, berkedudukan di Jakarta, Gedung Menggala Wanabhakti BI IV Wing A, Jl. Jend. Gatot subroto Jakarta Selatan, untuk selanjutnya disebut sebagai TERGUGAT-III ;
4. Dewan Pengurus Daerah ASSOSIASI PENGUSAHA HUTAN INDONESIA (APHI) Sumatera Utara, berkedudukan di Medan, dalam hal ini diwakili oleh H. MANURUNG selaku Ketua DPD APHI Sumatera Utara dengan alamat Jalan Kolonel Sugiono No. 10-DE Medan, untuk selanjutnya disebut sebagai TERGUGAT-IV ;
5. Dewan Pengurus Daerah ASSOSIASI PANEL KAYU INDONESIA (APKINDO) Sumatera Utara, dalam hal ini diwakili oleh Tuan ADENAN LIS selaku Ketua DPD APKINDO Sumatera Utara,

berkedudukan di Medan, dengan alamat Jalan Kolonel Sugiono no.10-DE Medan, untuk selanjutnya disebut sebagai TERGUGAT-V

6. Dewan Pengurus Daerah MASYARAKAT PERHUTANAN INDONESIA (MPI) Sumatera Utara, dalam hal ini diwakili oleh TUAN ADENAN LIS selaku Ketua DPD MPI Sumatera Utara, berkedudukan di Medan dengan alamat Jalan Kolonel Sugiono no.10-DE Medan, untuk selanjutnya disebut sebagai TERGUGAT-VI

D. Kuasa Hukum Tergugat

Di persidangan Tergugat-I sampai dengan Tergugat-VI diwakili oleh kuasanya, AUGUSTINUS HUTAJULU, SH. CN, Advokat & Konsultan Hukum pada kantor AUGUSTINUS HUTAJULU & REKAN, beralamat di Jalan Setiabudi Barat No. 10 Jakarta Selatan, berdasarkan surat-surat kuasa khusus masing-masing tanggal 9 Januari 1998 dengan substitusi, HELBIN SIMARMATA, SH, Pengacara-Penasihat hukum, berkantor di Jalan Bukit Barisan Dalam No. 17 Medan, berdasarkan surat-surat kuasa substitusi tanggal 25 Februari 1998, tanggal 9 dan 23 Maret 1998, tanggal 15 April 1998, tanggal 9 dan 25 Mei 1998

E. Putusan Hakim

Tentang Eksepsi :

1. Ketidakwenangan Para Penggugat (*disqualificatoir*).

- 1.1. bahwa para Penggugat tidak mempunyai kualitas sebagai Penggugat dalam perkara *a quo* karena para Penggugat bukanlah badan hukum yang dapat bertindak dalam lalu lintas

hukum dan tidak mempunyai kepentingan hukum dalam pokok gugatan ;

- 1.2. bahwa para Penggugat tidak berhak menyatakan dirinya sebagai mewakili masyarakat Sumatera Utara karena untuk itu harus ada surat kuasa khusus yang diberikan oleh masyarakat secara sendiri-sendiri atau bersama-sama sebagaimana disyaratkan dalam *Pasal 147 RBg* sedangkan gugatan perwakilan (*class action*) dalam hukum acara perdata Indonesia tidaklah dikenal ;

2. Gugatan Para Penggugat Salah Alamat.

- 2.1. bahwa gugatan para Penggugat seharusnya tidaklah ditujukan kepada para Tergugat sebab para Tergugat bukanlah badan hukum yang secara hukum bertanggung jawab atas perbuatan atau tindakan para anggotanya, MPI hanyalah satu forum atau wadah komunikasi, APhi dan APKINDO hanyalah asosiasi untuk meningkatkan peran serta masyarakat pengusaha perhutanan ;
- 2.2. bahwa para pengusaha perkayuan manapun bukanlah bawahan para Tergugat sehingga bukanlah tanggung jawab hukum para Tergugat atas segala perbuatan dan tindakan pengusaha perkayuan tersebut ;

Obscuur Libelnya Gugatan Para Penggugat

- a. Tentang Kaburnya Subjek Gugatan

Bahwa APHI, APKINDO dan MPI dalam struktur organisasinya tidak mempunyai Pengurus Pusat dan tidak mengenal Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat dan tidak mengenal Ketua Dewan Pengurus ; hadir juga para Tergugat di persidangan agar dapat menyampaikan eksepsi dan jawaban bukan mengakui posisi sebagaimana diformulasikan oleh Para Penggugat ;

b. Tentang Kaburnya Dalil/Posita Gugatan

B.1. bahwa dalam posita ke- 4 didalilkan oleh Penggugat "telah dilanggarnya aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan" akan tetapi tidak disebutkan aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan mana yang dilanggar dan siapa yang melanggar aturan-aturan tersebut ;

B.2. bahwa dalam posita ke- 5 didalilkan oleh Penggugat "bahwa keadaan kabut asap tebal yang melanda tersebut oleh pemerintah Republik Indonesia telah dinyatakan sebagai bencana nasional, bencana mana tidak terlepas dari peran para pengusaha perkayuan yang telah melaksanakan pembakaran limbah hutan dan hutan", karena sifatnya bencana nasional maka tentunya tidak dapat dipersalahkan kepada subjek

tertentu akan tetapi disadari sebagai fenomena alam ;

c. Tentang *Petitum* Gugatan.

Bahwa para Penggugat dalam *petitumnya* meminta agar para Tergugat bertanggung jawab terhadap bencana kabut asap yang terjadi di wilayah Sumatera Utara tanpa terlebih dahulu dinyatakan telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang menjadi dasar timbulnya tanggung jawab tersebut ;

4. Gugatan Para Penggugat Prematur

Bahwa dalam *posita alinea b* didalilkan oleh Penggugat "bahwa terjadinya bencana nasional kabut asap ini diakibatkan pembakaran hutan dan limbah hutan oleh para pengusaha perkayuan" namun hingga saat ini belum satu pun pengusaha perkayuan yang dinyatakan bersalah oleh putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sehingga adalah prematur untuk menyatakan bencana kabut asap tersebut adalah akibat perbuatan para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan Para Tergugat.

Bahwa berdasarkan *eksepsi-eksepsi tersebut*, para Tergugat mohon agar Majelis menyatakan gugatan para Penggugat tidak dapat diterima.

Bahwa atas *eksepsi para Tergugat* tersebut, dalam *repliknya tanggal 12 Maret 1998* telah ditanggapi para Penggugat sebagai berikut :

1. bahwa tentang *eksepsi ketidakwenangan para Penggugat*, ditanggapi Penggugat dengan menyatakan bahwa sesuai Pasal 37 ayat (1) Undang-undang No. 23 Tahun 1997, telah ditegaskan bahwa masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke Pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum mengenai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat" karenanya, sebagai bagian dari kelompok masyarakat para Penggugat jelas mempunyai kualitas sebagai Penggugat dalam perkara *a quo* ;
2. bahwa tentang *eksepsi salah alamatnya gugatan*, ditanggapi Pengugat dengan menyatakan telah secara *implisit* diakui oleh para Tergugat tentang kewenangan dan tanggung jawab terhadap para anggota sesuai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga para Tergugat dan sebagai konsekuensi berorganisasi adalah ikut bertanggung jawab atas tingkah laku anggotanya baik yang positif maupun yang negatif ; Bahwa berdasarkan hukum perdata dimaksudkan dengan badan hukum adalah adalah kumpulan manusia pribadi dan suatu badan yang pengaturannya sesuai hukum yang berlaku, dengan demikian semua lembaga atau perkumpulan dapat dikategorikan sebagai badan hukum termasuk para Tergugat ;

5. Tentang *Obscuur Libelnya* Gugatan Para Penggugat

- a. bahwa tentang kaburnya subjek gugatan, ditanggapi Penggugat dengan menyatakan bahwa meskipun para Tergugat ~~menyatakan~~ tidak mempunyai pengurus Pusat maupun Daerah dalam struktur organisasinya namun sebagai badan hukum yang mempunyai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta anggota-anggota maka organisasi ini dijalankan oleh orang perorangan yang bertindak dan berperilaku sebagai pengurus, hal ini jelas terlihat dari surat kuasa Para Tergugat kepada kuasa hukumnya ;
- b. bahwa tentang kaburnya *dalil/posisi* gugatan, ditanggapi Penggugat dengan menyatakan bahwa meskipun benar terjadinya kabut asap yang melanda merupakan bencana nasional namun perlu diketahui bahwa hal tersebut terjadi bukan hanya karena perubahan alam tetapi ulah pengusaha yang melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan ;
Bahwa tentang aturan yang dilanggar anggota para Tergugat mohon periksa Undang-undang No.23 Tahun 1997 dan Surat Keputusan tentang pemberian hak pengusahaan hutan yang telah merusak lingkungan hidup yang merugikan masyarakat ;

c. bahwa tentang kaburnya *petitum* gugatan, ditanggapi Penggugat dengan menyatakan bahwa telah cukup jelas dikemukakan Penggugat dalam *posita* gugatan bahwa bencana kabut asap terjadi tersebut tidak terlepas dari ulah para pengusaha hutan yang telah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan karenanya *eksepsi* tentang kaburnya *petitum* tidaklah beralasan sama sekali ;

Bahwa tentang prematurnya gugatan para Penggugat karena belum ada satupun pengusaha perkayuan yang dinyatakan bersalah oleh Pengadilan ditanggapi Penggugat sebagai satu pernyataan yang ganjil dan tidak dapat diterima sebab kenyataannya Departemen Kehutanan telah mencabut HPH dan IPK sejumlah perusahaan yang tergabung dalam wadah para Tergugat dan gugatan ini selanjutnya yang akan membuktikan bersalah atau tidaknya para Tergugat beserta anggotanya dalam masalah pencemaran asap ini.

Dengan tanggapan-tanggapan ini para Penggugat mohon agar *eksepsi* Tergugat tersebut ditolak Majelis.

Kedua pihak tetap mempertahankan argumentasi mereka masing-masing dan atas argumentasi keduanya tentang *eksepsi* ini Majelis berpendapat :

1. Tentang *Eksepsi* Ketidakwenangan Para Penggugat.

Bahwa Majelis tidak sependapat dengan pendapat para Tergugat yang seakan-akan berpendapat bahwa gugatan hanya dapat diajukan

oleh orang atau badan hukum yang mempunyai kepentingan hukum dalam ataupun yang timbul karena hubungan hukum dengan pihak yang digugat dan karena para Penggugat bukanlah badan hukum maka ia tidak mempunyai kualitas sebagai pihak Penggugat dalam perkara *a quo*.

Sebagai organisasi kemasyarakatan, para Penggugat memang bukan badan hukum perdata dalam pengertian sempit sebagaimana dikemukakan para Tergugat namun hemat Majelis, dalam arti luas, organisasi kemasyarakatan adalah satu badan hukum dalam pengertian suatu badan atau kumpulan orang-orang atau manusia-manusia pribadi yang pengaturannya baik keberadaannya maupun tentang gerak kegiatannya baik kedalam maupun keluar adalah diatur menurut ketentuan hukum yang berlaku sehingga diakui keberadaannya organisasi kemasyarakatan tersebut.

Organisasi kemasyarakatan adalah organisasi atau perkumpulan yang didirikan oleh orang-orang atau manusia-manusia pribadi yang merupakan bagian atau sebagian dari masyarakat yang berhimpun dalam satu nama untuk bergerak dan berperan serta di bidang sosial kemasyarakatan.

Bahwa di awal *posita* gugatannya dikemukakan, bahwa para penggugat adalah organisasi kemasyarakatan yang peduli dengan keadaan yang dihadapi masyarakat ; sebagai bagian atau sebahagian dari masyarakat, sebagaimana dikemukakan Penggugat, sesuai Pasal 37 ayat 1) Undang-undang No.23 Tahun 1997 mereka berhak mengajukan

gugatan perwakilan ke Pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan peri kehidupan masyarakat.

Bahwa dengan pertimbangan-pertimbangan di atas Majelis berpendapat bahwa para Penggugat adalah berkualitas dan dapat bertindak sebagai pihak Penggugat dalam perkara *a quo* ; dengan demikian eksepsi para Tergugat tentang hal ini dinilai tepat dan tidak beralasan hukum ;

2. Tentang Salah Alamatnya Gugatan Penggugat.

Bahwa senada dengan pertimbangan di atas, Majelis tidak sependapat dengan para Tergugat, sekalipun Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) hanyalah satu Asosiasi, Asosiasi Pengusahaan Kayu Indonesia (APKINDO) juga hanyalah satu Asosiasi dan Masyarakat Perkayuan Indonesia (MPI) hanyalah satu forum atau wadah komunikasi, konsultasi, dan koordinasi Asosiasi-Assosiasi pengusaha di bidang perusahaan hutan ; sebagai satu badan, satu wadah atau satu asosiasi keberadaan serta gerak kegiatannya adalah didasarkan dan diatur menurut ketentuan hukum yang berlaku sehingga keberadaannya diakui.

Bahwa sebagai satu asosiasi, satu forum, satu wadah komunikasi, konsultasi, dan koordinasi ; mereka pada hakekatnya adalah satu organisasi, sebagai satu organisasi ada pengaturannya, ada Anggaran dasar dan Anggaran Rumah Tangganya, ada susunan organisasinya, dan itu namanya Dewan Pengurus yang terdiri dari seorang Ketua

Umum, seorang wakil Ketua Umum dan 15 (lima belas) anggota atau lebih, Komisariat Daerah (Komda) atau Badan Koordinasi Daerah (BAKDA) atau Badan Eksekutif sehingga secara hukum diakui keberadaannya dan sebagai badan yang secara hukum diakui keberadaannya maka untuk bertindak keluar ia diwakili oleh dewan Pengurus dan dengan pertimbangan-pertimbangan di atas Majelis berpendapat bahwa penyebutan identitas para Tergugat sebagaimana gugatan Penggugat tidaklah salah alamat sedangkan masalah apakah para Tergugat benar-benar harus bertanggung jawab atas bencana kabut asap yang terjadi tersebut hemat Majelis telah merupakan bagian yang harus dibuktikan dalam pokok perkara.

Dengan pertimbangan-pertimbangan di atas *eksepsi* para Tergugat tentang hal ini pun dinilai tidak tepat dan tidak beralasan hukum.

3. Tentang *Obscuur Libelnya* Gugatan Para Penggugat.

Bahwa tentang kaburnya subjek gugatan karena para Tergugat tidak mempunyai Pengurus Pusat dan Pengurus Daerah dalam struktur organisasinya ; berkaitan dengan pertimbangan Majelis angka 2 di atas, sebagai satu badan atau organisasi yang keberadaannya diakui secara hukum tersebut tentunya mempunyai struktur organisasi, apapun namanya, apakah Dewan Pengurus atau Badan Eksekutif untuk tingkat nasional dan apakah Komisariat Daerah atau Badan Koordinasi Daerah untuk Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I ; namun karena didalam Anggaran Dasar disebutkan bahwa Dewan Pengurus berkedudukan di

ibukota negara Republik Indonesia dan Badan Koordinasi Daerah berkedudukan di ibukota Propinsi ; karena telah lazim digunakan istilah Pusat dan Daerah maka penyebutan Ketua Umum Dan Pengurus Pusat dan Ketua DPD Sumatera Utara dinilai Majelis tidaklah menyebabkan kaburnya penyebutan subjek gugatan Penggugat tersebut.

Bahwa tentang kaburnya *dalil/posita* gugatan karena menyebutkan telah dilanggar aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan tapi tidak menyebutkan aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan mana yang dilanggar dan siapa atau badan atau perusahaan yang telah melanggar aturan-aturan tersebut ; bahwa keadaan kabut asap tebal yang melanda tersebut telah dinyatakan sebagai bencana nasional, sebagai bencana nasional tentunya tidak dapat dipersalahkan kepada subjek atau badan tertentu akan tetapi satu fenomena alam ; atas eksepsi ini Majelis berpendapat bahwa masalahnya ialah menyangkut tentang pembuktian pokok perkara ; karenanya tidak tepat untuk dikemukakan sebagai *satu eksepsi*.

Bahwa tentang kaburnya *petitum* gugatan karena menuntut agar para tergugat bertanggung jawab atas bencana kabut asap yang terjadi tanpa minta lebih dulu agar para Tergugat dinyatakan telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang menjadi dasar timbulnya tanggung jawab tersebut ; Majelis berpendapat bahwa masalah ini juga menyangkut tentang pokok perkara karenanya tidak tepat untuk dikemukakan sebagai *itu eksepsi*.

4. Tentang Prematurnya Gugatan Para Penggugat.

Bahwa hingga saat ini belum ada satu pun pengusaha perkayuan yang dinyatakan bersalah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan oleh putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karenanya tuntutan para Penggugat tersebut adalah prematur ; Atas *eksepsi* ini Majelis kurang sependapat dengan para Tergugat yang berpendapat seakan-akan hanya putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetaplah satu-satunya yang dapat dijadikan dasar untuk menyatakan kesalahan seseorang atau suatu badan menuntut pertanggung-jawabnya sebab dalam perkara perdata banyak kasus yang dapat diputus secara bersama antara kesalahan baik dalam bentuk wanprestasi atau *onrechtmatigedaad* dengan pertanggung-jawaban perdatanya, apalagi kesalahan" dalam pengusaha hutan, sanksi yang menonjol hemat Majelis bukanlah sanksi pidana melainkan sanksi adminisitratif yaitu pembatalan dan pencabutan Hak Penguasaan Hutan (HPH) dan atau hak-hak lainnya yang berkaitan dengan kehuatanan tersebut dengan pertimbangan-pertimbangan ini Majelis berpendapat bahwa *eksepsi* para Tergugat tidaklah tepat dan tidak beralasan hukum.

Bahwa dengan seluruh pertimbangan di atas karena *eksepsi* para Tergugat seluruhnya dinilai tidak tepat dan tidak beralasan hukum maka *eksepsi-eksepsi* para Tergugat tersebut haruslah ditolak Majelis ;

PENTANG POKOK PERKARA :

Bahwa dengan gugatan tersebut didalilkan oleh para Penggugat bahwa akibat pembakaran hutan dan limbah hutan yang dilakukan oleh para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam assosiasi para Tergugat telah terjadi bencana nasional kabut asap yang mengakibatkan kualitas lingkungan (udara), yang pada gilirannya mengganggu kesehatan masyarakat, membawa akibat timbulnya kerugian ekonomi dan sosial bagi masyarakat bahkan lebih fatal lagi telah mengambil korban jiwa 234 orang dengan jatuhnya pesawat Garuda Indonesia GA 152 di desa Buah Nabar, kecamatan Sibolangit, kabupaten Deli Serdang propinsi Sumatera Utara pada tanggal 26 September 1997 sedangkan para Tergugat sebagai perkumpulan yang bertanggung jawab atas tingkah laku anggotanya tidak melakukan upaya apapun baik yang bersifat mencegah maupun yang bersifat menaggulangi bencana kabut asap ini, oleh karenanya para penggugat menuntut agar para Tergugat dihukum untuk memulihkan kualitas lingkungan dari bencana kabut asap tersebut, dihukum untuk membayar ganti rugi sebesar Rp.2.500.000.000.000,- serta tuntutan-tuntutan lainnya sesuai *petitum* surat gugatannya ;

Bahwa para Tergugat membantah gugatan para Penggugat tersebut dengan menyatakan bahwa hingga saat ini belum ada satu pengusaha perkayuan pun yang secara hukum telah dianggap terbukti telah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan dan seandainya pun ada –*quod non*- maka itu di luar tanggung jawab hukum para tergugat

sebagai wadah komunikasi, konsultasi, dan koordinasi para anggotanya, di samping itu para Tergugat menolak tuntutan ganti rugi karena tidak diuraikan secara rinci dan jelas serta tidak adanya *hubungan kausal* antara kedudukan, sikap ataupun perbuatan para Tergugat dengan kerugian-kerugian tersebut, karenanya para Tergugat menolak seluruh gugatan para Penggugat tersebut.

Bahwa karena gugatan para Penggugat disangkal para Tergugat maka beban pembuktian berada dipihak Penggugat, untuk itu telah diajukan 16 (enam belas) set surat bukti tanda P-1 sampai dengan P-16 sebagaimana telah diuraikan di atas.

Bahwa bukti tanda P-1 dan P-2 berupa photo satelit Pulau Sumatera yang diambil pada tanggal 17 September 1997 yang memperlihatkan wilayah Sumatera Utara dan sekitarnya dilingkupi kabut asap tebal.

Bahwa surat bukti tanda P-3 berupa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Pemuda Pancasila, Ikatan Keluarga Besar Laskar Ampera Arief Rachman Hakim (IKBLA – ARH), Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah, Gerakan Pemuda Al-Washliyah, dan Ikatan Putra Nahdlatul Ulama.

Bahwa surat bukti tanda P-4 sampai dengan P-16 berupa berita-berita yang dimuat dalam surat kabar – surat kabar terbitan Medan dan Jakarta diantaranya memuat berita :

1. pernyataan Ketua Bakornas Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan, Azwar Anas mengatakan bahwa gangguan asap dan kebakaran hutan saat ini sudah mengganggu dan mengancam pembangunan nasional karena itu 8 propinsi di Sumatera dan 4 propinsi di Kalimantan dinyatakan dalam keadaan siaga I (SIB tanggal 23 September 1997 tanda P-4) ;
2. asap Indonesia telah mencapai Filipina ; kabut asap mengakibatkan 150 pesawat ringan yang berpangkalan di Filipina Selatan terpaksa didaratkan; kata Ketua Asosiasi Pemilik Pesawat dan Pilot Filipina Kapten Fransisco Pepito ;
3. Kepala Dinas Kesehatan Sumatera Utara dr. Hj. Fatni sulani DTM&H menegaskan hingga saat ini di Medan maupun di wilayah Sumatera Utara belum punya dampak yang menguatirkan akibat polusi asap yang terjadi akibat pembakaran hutan di daerah Riau dan Kalimantan namun karena polusi tersebut dikuatirkan jumlah penderita penyakit pernafasan di Sumatera Utara September ini akan meningkat ;
4. Kases Bakorstranasda Sumbagut Brigjend. TNI Djibut Hindartono di Medan Selasa 23 September 1997 mengatakan bahwa pihaknya mengusut 15 Pimpinan Pemegang HPH di daerah ini dan sejumlah Pimpinan PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) yang diduga membakar hutan ;
5. Kakanwil Departemen Kehutanan Sumatera Utara Ir. Eko Wardoyo mengatakan pihaknya akan segera memanggil keenam belas

- perusahaan tersebut, jika ada bukti akan dibuat berita acara sebagai pertimbangan untuk pencabutan izinnya ; (SIB tanggal 24 September 1997 tanda P-6) ;
3. Kepala Balai Laboratorium Kesehatan Medan dr. Syafei DSPK melaporkan hasil analisa sampel udara diperoleh angka $0,35 \text{ mg/m}^3$ di kawasan kantor Walikota Medan ; angka ini di atas baku mutu yang ditetapkan keputusan 02/Men. KLH/II/1988 yaitu $0,26 \text{ mg/m}^3$;
4. Walikota Medan memutuskan terhadap murid-murid TK Medan diliburkan, terhadap masyarakat kota Medan dianjurkan agar mengurangi kegiatan di luar rumah, gedung dan kantor, bila berada di luar rumah dianjurkan menggunakan Masker (Analisa tanggal 29 September 1997 tanda P-8) ;
5. Dirjen. Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) Soemarsono menyatakan saat ini jumlah IPK (Izin Pemanfaatan Hutan) yang dihentikan bertambah menjadi 166, sebelumnya diungkapkan bahwa jumlah IPK (yang dicabut sebanyak 151 IPK, Dirjen juga mengemukakan bahwa dari 176 perusahaan yang diumumkan karena diindikasikan melakukan pembakaran dalam penyiapan lahannya hanya 121 yang mengajukan sanggahan dan dari jumlah tersebut hanya 69 sanggahan yang dilengkapi berita acara selebihnya tidak mengajukan sanggahan (Bisnis Indonesia Rabu 8 Oktober 1997 bukti P-10) ;

1. Kabut asap faktor pendukung jatuhnya Airbus A-300 Garuda namun menurut Komandan Pangkalan Udara Polonia Medan Letkol. Pnb. Benyamin S. Dandel, penyebab pasti masih menunggu hasil Tim Peneliti (Sinar Pagi tanggal 3 Oktober 1997 tanda P-11) ;
0. Menteri Perhubungan Haryanto Dhanutirto mengemukakan akibat terjadinya bencana asap di Indonesia maskapai penerbangan (Airlines) dan pengelola bandar udara mengalami kerugian Rp. 500 juta setiap hari ;
1. Sebelumnya Dirjen Perhubungan Udara Zainudin Sikado telah mengungkapkan akibat bencana asap itu, pengelola Bandar Udara dan maskapai penerbangan memikul kerugian mencapai Rp. 2,7 milyar (SIB tanggal 2 Oktober 1997 tanda P-12) ;
2. Departemen kehutanan selaku instansi pembina teknis dibidang kehutanan turut bertanggung jawab atas terjadinya gangguan asap yang disebabkan kebakaran hutan, sebagai wujud pertanggungjawaban ini, Menteri Kehutanan Jamaluddin Suryohadikusumo mengaku siap mundur jika memang Presiden menghendaki (SIB tanggal 1 Oktober 1997 tanda P-13) ;
3. Ketua Umum Masyarakat Perhutanan Indonesia (MPI) Mohammad Hasan Senin tanggal 29 September 1997 di Jakarta menjelaskan kondisi hutan Indonesia yang disebut-sebut sebagai penyebab timbulnya asap dan para anggota mencadangkan dana sebesar Rp. 20

Milyar untuk membantu memadamkan hutan di Indonesia (Kompas tanggal 30 September 1997 tanda P-4) ;

14. Asosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (APHI) siap membantu dana penanggulangan asap serta menyediakan masker sesuai yang dibutuhkan, kata ketua Hariannya, Hendro Prastowo. Selanjutnya dikatakannya bahwa sebenarnya penyebab utama munculnya asap bukan akibat kebakaran hutan melainkan dari perusahaan perkebunan. Dari 176 perusahaan yang diduga membakar limbah hutan hanya 16% dari HTI itupun bukan disengaja tetapi terbakar (Republika 24 September 1997 tanda P-15) ;

Bahwa guna meneguhkan dalil bantahannya, oleh para Tergugat diajukan 4 (empat) set surat bukti tanda T-1, T-2a, T-2b dan T-3 sebagaimana juga telah diuraikan di atas.

Bahwa surat-surat bukti yang berupa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dari APHI, APKINDO dan MPI ini sebagaimana ditegaskan dalam kesimpulan para Tergugat tanggal 14 Mei 1998 untuk membuktikan keberadaan para Tergugat yang hanya sebagai Asosiasi/ perkumpulan/ wadah komunikasi dari para anggotanya, tidak dan bukan sebagai majikan ataupun kantor yang bertanggung jawab hukum atas perbuatan para anggotanya ;

KESIMPULAN PUTUSAN HAKIM

1. bahwa dengan proses jawab menjawab serta bukti yang diajukan oleh kedua pihak sebagaimana pertimbangan di atas, hemat Majelis telah diperoleh pokok-pokok kesimpulan sebagai berikut :
2. bahwa sekalipun hanya 5 (lima) dari 13 (tiga belas) Penggugat yang mengajukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya itu pun berupa perbanyakan dan photo copy, namun hemat Majelis, merupakan fakta bahwa ketiga belas Penggugat tersebut adalah organisasi kemasyarakatan yang secara hukum diakui keberadaannya ;
3. bahwa Sebagai organisasi kemasyarakatan, pengurus dan para anggota ketiga belas Pengugat tersebut hemat Majelis adalah sebagian dari masyarakat Sumatera Utara, setidaknya adalah bagian dari masyarakat Sumatera Utara, karenanya penyebutan para Penggugat sebagai mewakili masyarakat Sumatera Utara tidak ditafsirkan sebagai mewakili secara fisik seluruh masyarakat melainkan aspirasi serta kepentingannya karena merupakan hak setiap orang atas lingkungan yang baik dan sehat serta kewajiban setiap orang untuk memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya ;
4. rasanya tidak seorang pun dari masyarakat Sumatera Utara yang tidak "mengeluh" ketika terjadinya musibah/bencana nasional kabut asap

baru-baru ini yang ukuran parameter debunya telah mencapai di atas baku mutu yang ditetapkan ;

5. anak-anak murid TK diliburkan, masyarakat dihimbau untuk mengurangi kegiatan di luar rumah dan menggunakan masker di luar rumah karena dikhawatirkan menderita penyakit pernapasan ;
6. akibat kabut asap tebal tersebut, Ketua Asosiasi Pemilik Pesawat dan Pilot Philipina tidak menerbangkan 150 Pesawat ringan ; Menteri Perhubungan Republik Indonesia mengatakan maskapai penerbangan dan pengelolaan Bandar Udara mengalami kerugian sebesar Rp. 500 juta setiap harinya, Dirjen Perhubungan Udara mengatakan mengalami kerugian sebesar Rp. 2,7 Milyar bahkan komandan Pangkalan Udara Polonia Medan mengatakan kabut asap merupakan faktor pendukung jatuhnya pesawat Airbus A-300 Garuda namun penyebab pastinya masih diteliti ;
7. bahwa keadaan-keadaan ini dinyatakan oleh Azwar Anas, Ketua Bakornas Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan sudah mengganggu dan mengancam pembangunan nasional dan menyatakan 8 Propinsi dalam keadaan siaga I ;
8. bahwa ada dugaan keras terjadinya kabut asap tersebut disebabkan pembakaran hutan oleh pemegang HPH, karenanya menurut Kases Bakorstranasda Sumbagut sedang diusut 15 perusahaan pemegang HPH dan sejumlah Pimpinan PTPN dan Kakanwil Kehutanan Propinsi Sumatera Utara mengatakan akan segera memanggil keenam belas

perusahaan tersebut dan jika terbukti akan dibuatkan berita acara untuk pertimbangan pencabutan izinnya ;

9. bahwa Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) mengungkapkan saat ini jumlah izin Pemanfaatan Hutan (IPH) dihentikan bertambah menjadi 166 ; juga dikemukakan bahwa dari 176 perusahaan yang dimumuskan karena diindikasikan melakukan pembakaran dalam penyitaan lahannya hanya 121 yang mengajukan saggahan dengan berita acara selebihnya tidak mengajukan saggahan ;
10. bahwa Departemen Kehutanan selaku instansi pembina teknis di bidang kehutanan turut bertanggung jawab atas terjadinya gangguan asap yang disebabkan kebakaran hutan, sebagai wujud pertanggung jawaban ini, Menteri Kehutanan siap mundur ;
11. bahwa untuk membantu menanggulangi bencana asap tersebut negara jiran Malaysia siap membantu Indonesia ; Ketua Umum MPI, Mohammad Hasan menyatakan mencadangkan dana sebesar Rp. 20 milyar sedangkan APhi siap membantu dana dari masker meskipun dikatakan bahwa penyebab utama asap tersebut bukan karena kebakaran hutan melainkan perusahaan perkebunan sebab dari 176 perusahaan yang diduga membakar limbah hutan hanya 16% dari HTI itupun bukan sengaja tetapi terbakar.

Bahwa dari pokok-pokok pemeriksaan persidangan yang disimpulkan di atas, hemat majelis, telah ternyata bahwa bencana

nasional yang berupa kabut asap tebal tersebut adalah akibat kebakaran hutan yang disebabkan pembakaran hutan oleh perusahaan-perusahaan diantaranya perusahaan-perusahaan pemegang Hak Penguasaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI). Bencana nasional mana telah menimbulkan kerugian besar diberbagai bidang kehidupan baik di bidang perhutannya sendiri, dibidang ekonomi, transportasi, kesehatan masyarakat serta bidang-bidang lainnya bahkan sudah menunggu dan mengancam pembangunan nasional sehingga perlu *mensiaga-1(satu)* kan beberapa propinsi.

Bahwa Undang-Undang Lingkungan Hidup telah memwajibkan setiap orang yang menjalankan bidang usaha memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan karenanya perbuatan atau tindakan para pengusaha perkebunan besar yang pada umumnya tadinya adalah pemegang HPH yang mengalih-fungsikan HPH-nya yang sengaja membakar hutan untuk maksud dan dalih apapun jelas merupakan perbuatan yang bertentangan dan melawan hukum, demikian pula kebakaran hutan yang tidak sengaja atau terbakar, dengan kenyataan bencana nasional kabut asap yang demikian hebatnya menunjukkan kewajiban yang menjalankan bidang usaha tersebut tidak dijalankan dengan semestinya, tidak ada/kurang antisipasi sehingga sangat minim sekali memberikan perhatian baik dalam penyiapan personil maupun perlengkapan yang memadai guna mengantisipasi bahaya

kebakaran padahal hutan itulah yang selama ini memberikan manfaat serta keuntungan kepada mereka.

Bahwa karena tindakan yang dinilai bertentangan dengan kewajiban hukum serta tindakan yang kurang atau sama sekali tidak antisipasi terhadap bahaya kebakaran dan setelah terjadi bencana nasional yang sangat merugikan itu, mereka para pengusaha HPH atau ex HPH yang beralih fungsi menjadi perkebunan besar tersebut dinilai kurang/belum melakukan usaha yang memadai dalam menanggulangi dan mencegah lebih meluasnya bencana nasional tersebut karena kenyataannya bencana tersebut berlangsung cukup lama dan semakin meluas sehingga negara jiran mengirimkan personilnya untuk membantu menanggulangnya.

Bahwa, sebagian masyarakat atau setidaknya-tidaknya sebagian dari masyarakat Sumatera Utara yang tergabung dalam organisasi kemasyarakatan, Penggugat merasa terpanggil dan peduli dengan keadaan ini, mereka menuntut pemulihan kualitas lingkungan hidup yang baik dan sehat akibat rusaknya dan tercemarnya lingkungan hidup tersebut sebab merupakan hak asasi dari setiap orang atas lingkungan yang baik dan sehat.

Bahwa karena hal tersebut merupakan hak setiap orang yang diatur dalam undang-undang maka setiap orang, apalagi sebagian masyarakat atau setidaknya-tidaknya bagian dari masyarakat tentunya adalah juga berhak menuntut pemulihannya dari pencemaran yang telah terjadi,

karenanya tuntutan para Penggugat tentang hal ini hemat Majelis adalah beralasan hukum untuk dikabulkan.

Bahwa tentang tuntutan ganti rugi sebesar Rp. 2.500.000.000.000,- atas kerugian-kerugian yang telah diderita meliputi kesehatan masyarakat, ekonomi, sosial, perhubungan, pendidikan, dan aktivitas pekerjaan lainnya yang terkena dampak kabut asap tebal tersebut termasuk jatuhnya pesawat Airbus A-300 Garuda ; Majelis berpendapat bahwa tentang jatuhnya pesawat Airbus A-300 Garuda pada tanggal 26 September 1997, meskipun dikatakan bahwa kabut asap merupakan faktor pendukung namun penyebab pastinya belum diketahui karena penelitian atas *black box*nya hingga saat ini belum ada sedangkan atas kerugian-kerugian lainnya dinyatakan telah diderita masyarakat Majelis berpendapat bahwa karena tuntutan sebesar Rp. 2.500.000.000.000,- tersebut tidak dirinci lebih lanjut oleh para Penggugat sehingga tidak jelas untuk ganti rugi apa saja uang sebesar itu namun karena petitum gugatan Penggugat memuat *clause ex aequo et bono* maka Majelis mempertimbangkan, bahwa karena kabut asap tebal tersebut merupakan bencana nasional yang pada hakekatnya kesalahan masyarakat perhutanan belaka sehingga merupakan tanggung jawab kita semua termasuk para Penggugat untuk menanggulangi, karenanya jumlah yang akan disebutkan dalam amar putusan dibawah nanti dinilai patut dan adil, jumlah mana diharapkan pula diantaranya dapat digunakan untuk penyediaan personil yang trampil serta alat perlengkapan pemadam

kebakaran hutan yang memadai dan memenuhi kebutuhan yang dikelola oleh para organisasi kemasyarakatan yang peduli lingkungan.

Bahwa karena tuntutan para Penggugat pada hakekatnya lebih bersifat tanggung jawab moral dari pada tanggung jawab pidana ataupun perdata maka sebagaimana ungkapan Menteri Kehutanan selaku pembina teknis yang merasa turut bertanggung jawab atas terjadinya gangguan asap akibat kebakaran hutan dan siap mundur padahal bukan ulah perbuatannya maka sebagai asosiasi wadah komunikasi, konsultasi, dan koordinasi para anggota yang notabene adalah pengusaha-pengusaha yang selama ini telah banyak mengambil manfaat serta keuntungan dari hutan-hutan yang kini terbakar tersebut maka secara moral adalah wajar dan beralasan hukum untuk dibebankan ganti rugi.

Bahwa karena tuntutan ganti rugi terhadap derita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pemulihan lingkungan hidup yang telah tercemar tersebut kepada negara sesuai yang diatur undang-undang maka dalam pelaksanaannya para Penggugat hendaknya mengkoordinasikannya dengan instansi terkait.

Bahwa tentang tuntutan agar putusan dalam perkara ini dapat dijalankan secara serta merta, Majelis berpendapat bahwa surat-surat bukti yang diajukan Penggugat belum memenuhi ketentuan pasal 191 RBg karenanya haruslah ditolak Majelis.

Bahwa dalam perkara ini Majelis tidak meletakkan sita jaminan karenanya tidak ada sita jaminan yang harus dinyatakan sah dan

berharga dan karena *petitum* gugatan Penggugat memuat *Clausule ex aequo et bono* maka amar putusan di bawah nanti dinilai tidaklah melampaui kewenangan Majelis.

Bahwa dengan seluruh pertimbangan diatas maka gugatan Penggugat akan dikabulkan sebagian dengan menolak selain dan selebihnya dan karena para Tergugat sebagai pihak yang dikalahkan maka para Tergugat tersebut harus dibebani untuk membayar biaya perkara.

Mengingat pasal-pasal dari peraturan perundang-undangan yang berkenan dengan perkara ini, menyatakan :

DALAM EKSEPSI :

Menolak eksepsi para Tergugat seluruhnya.

DALAM POKOK PERKARA :

1. mengabulkan gugatan para Penggugat untuk sebahagian ;
2. menyatakan bahwa tindakan para Tergugat yang kurang perduli terhadap lingkungan hidup merupakan perbuatan melawan hukum ;
3. menghukum para Tergugat secara tanggung renteng membayar ganti rugi atas pemulihan lingkungan hidup yang telah tercemar dan kepada penderita yang telah dilanggar haknya kepada para Penggugat yang seluruhnya sebesar Rp. 50.000.000.000,- (lima puluh milyar rupiah) dengan ketentuan agar pelaksanaanya dikoordinasikan dengan instansi terkait ;

4. menghukum para Tergugat untuk secara tanggung renteng membayar biaya perkara yang hingga saat ini seluruhnya ditaksir sebesar Rp. 274.000,- (dua ratus tujuh puluh empat ribu rupiah) ;
5. menolak gugatan para Penggugat selain dan selebihnya ;

Demikian diputuskan dalam permusyawaratan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Medan pada hari Senin tanggal 15 Juni 1998, oleh AMRIN D. BOER, SH. Sebagai Hakim Ketua, SOFYAN ROYAN, SH dan RUSMAN DANY AHMAD, SH, masing-masing sebagai Hakim Anggota, putusan mana diucapkan pada hari Kamis tanggal 18 Juni 1998 dalam sidang yang terbuka untuk umum oleh Hakim Ketua tersebut dengan didampingi Hakim-hakim Anggota tersebut dengan dibantu oleh JHONY SIPAHUTAR, Panitera Pengganti serta dihadiri oleh Kuasa Para Penggugat dan Kuasa para Tergugat tersebut,

N. Kelanjutan Kasus

Bahwa atas putusan Pengadilan Negeri Medan tersebut Kuasa Tergugat-tergugat : AGUSTINUS HUTABULU, SH. Telah menyatakan banding pada tanggal 25 Juni 1998 dengan Akte Banding No. 126/1998 dan Kuasa Penggugat-penggugat : M. TOGATORUP, SH. Pada tanggal 30 Juni 1998 dengan Akte Banding No. 132/1998.

**2.2 Kasus Pencemaran DAS Way Seputih Lewat Putusan Pengadilan
Negeri Metro No: 04/Pdt.G/2000/PNM.**

A. Para Penggugat

1. Nama : LUKMAN
Umur : 30 Tahun
Pekerjaan : Nelayan
Jabatan : Ketua Persatuan Kelompok Nelayan Peduli
Lingkungan
Alamat : Desa Sidodadi, Kecamatan Bandar Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah
2. Nama : SUSILO
Umur : 45 Tahun
Pekerjaan : Nelayan
Jabatan : Wakil Ketua PNPL Sidodadi
Alamat : Desa Sidodadi, Kecamatan Bandar Surabaya,
Kabupaten
Lampung Tengah
3. Nama : ZAINAL
Umur : 57 Tahun
Pekerjaan : Nelayan

abatan :Ketua Persatuan Kelompok Nelayan Peduli
Lingkungan

alamat : Desa Sumber Agung, Kecamatan Bandar Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah

Nama : AHMAD HUSEIN

Umur : 25 Tahun

Pekerjaan : Nelayan

Jabatan : Wakil Ketua PNPL Desa Sumber Agung

Alamat : Desa Sumber Agung, Kecamatan Bandar Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah

5. Nama : AHMAD JAUHARI

Umur : 30 Tahun

Pekerjaan : Tani Nelayan

Alamat : Dusun I Desa Teluk
Kabupaten Lampung Tengah

6. Nama : SYARIF

Umur : 35 Tahun

Pekerjaan : Nelayan Tradisional

Alamat : Dusun I Desa Cabang, Kecamatan Bandar Surabaya
Kabupaten Lampung Tengah

7. Nama : AHMAT

Umur : 39 Tahun

- Pekerjaan : Nelayan Tradisional
- Alamat : Dusun I Desa Cabang, Kecamatan Bandar Surabaya
Kabupaten Lampung Tengah
8. Nama : ABDULLAH NUR
- Umur : 47 Tahun
- Pekerjaan : Nelayan Tradisional
- Alamat : Dusun I Desa Cabang, Kecamatan Bandar Surabaya
, Kabupaten Lampung Tengah
9. Nama : MAT ALI
- Umur : 36 Tahun
- Pekerjaan : Nelayan
- Alamat : Desa Rekso Binangun I, Kecamatan Rumbia,
Kabupaten Lampung Tengah.
10. Nama : ANDAWIRAWI
- Umur : 34 Tahun
- Pekerjaan : Nelayan
- Alamat : Desa Cempaka Putih, Kecamatan Bandar Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.
11. Nama : MATDANI
- Umur : 37 Tahun
- Pekerjaan : Nelayan
- Alamat : Desa Cempaka Putih, Kecamatan Bandar Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.

12. Nama : RIKUN
Umur : 41 Tahun
Pekerjaan : Nelayan
Alamat : Desa Cempaka Putih, Kecamatan Bandar Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.
13. Nama : M. YUSUF
Umur : 49 Tahun
Pekerjaan : Nelayan
Alamat : Desa Surabaya Ilir, Kecamatan Seputih Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.
14. Nama : GUFRON HS
Umur : 32 Tahun
Pekerjaan : Nelayan
Alamat : Desa Surabaya Ilir, Kecamatan Seputih Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.
15. Nama : ISMAIL
Umur : 35 Tahun
Pekerjaan : Nelayan
Alamat : Desa Surabaya Ilir, Kecamatan Seputih Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.
16. Nama : ARSYAD
Umur : 35 Tahun
Pekerjaan : Nelayan

Alamat : Desa Surabaya Ilir, Kecamatan Seputih Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.

17. Nama : GANI

Umur : 37 Tahun

Pekerjaan : Nelayan

Alamat : Desa Surabaya Ilir, Kecamatan Seputih Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.

18. Nama : TARMIZI ABDULLAH

Umur : 45 Tahun

Pekerjaan : Nelayan

Alamat : Desa Mataram Ilir, Kecamatan Seputih Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.

19. Nama : ISMAIL SOFYAN

Umur : 39 Tahun

Pekerjaan : Nelayan

Alamat : Desa Mataram Ilir, Kecamatan Seputih Surabaya,
Kabupaten Lampung Tengah.

20. Nama : ABDUL RAHMAN

Umur : 40 Tahun

Pekerjaan : Nelayan

Alamat : Desa Bumi Nabung Ilir, Kecamatan Seputih
Surabaya, Kabupaten Lampung Tengah.

21. Nama : SALEH

Umur : 30 Tahun
Pekerjaan : Nelayan
Alamat : Desa Bumi Nabung Ilir, Kecamatan Rumbia,
Kabupaten Lampung Tengah.

22. Nama : HIRWAN

Umur : 40 Tahun

Pekerjaan : Nelayan

Alamat : Desa Bumi Nabung Ilir, Kecamatan Rumbia,
Kabupaten Lampung Tengah.

23. Nama : JAFAR

Umur : 38 Tahun

Pekerjaan : Nelayan

Alamat : Desa Bumi Nabung Ilir, Kecamatan Rumbia,
Kabupaten Lampung Tengah.

24. Nama : TAUFIK

Umur : 37 Tahun

Pekerjaan : Nelayan

Alamat : Desa Bumi Nabung Ilir, Kecamatan Rumbia,
Kabupaten Lampung Tengah.

25. Nama : ABDUL KARIM

Umur : 35 Tahun

Pekerjaan : Nelayan

- Alamat : Desa Bumi Nabung Selatan, Kecamatan Rumbia,
Kabupaten Lampung Tengah.
26. Nama : RUSWAN
- Umur : 30 Tahun
- Pekerjaan : Nelayan
- Alamat : Desa Bumi Nabung Selatan, Kecamatan Rumbia,
Kabupaten Lampung Tengah.
27. Nama : SYAHRAN AS.
- Umur : 45 Tahun
- Pekerjaan : Nelayan
- Alamat : Desa Indra Putra Subing, Kecamatan Gunung Sugih,
Kabupaten Lampung Tengah.

B. Kuasa Hukum Penggugat

Ke -27 (dua puluh tujuh) nama tersebut di atas mewakili masyarakat dari 11 (sebelas) desa yang berada di sekitar daerah aliran sungai (DAS) Way Seputih kabupaten Lampung Tengah, bertindak secara pribadi maupun mewakili masyarakat mengajukan gugatan *Class Action* (Gugatan Perwakilan), dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 28 Januari 2000, diwakili oleh kuasanya: ABI HASAN MUAN, SH, WATONI NOERDIN, SH, EDWIN HANIBAL, SH, SEPTARINA, SH, AMALULUN, SH, SAKURAYATI TRISNA, SH, LINISTAN NAINGGOLAN, SH, MINGRUM GUMAY, SH, ALHAJAR SYAHYAN, SH, dan AMIR ASWAN, SH. Kesemuanya selaku

Pengacara/Penasehat Hukum pada Kantor Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Kantor LBH Bandar Lampung yang beralamat di Jalan Teuku Umar No.1, Kelurahan Subaya, Kecamatan Kedaton, Bandar Lampung,

C. Para Tergugat dan Kuasa Hukumnya

Para tergugat antara lain :

1. PT.VEWONG BUDI INDONESIA, beralamat di Dusun Kelapa Tujuh, Desa Buyut Udik, Kecamatan Gunung Sugih, Kabupaten Lampung Tengah, C/p. Jalan Ikan Kakap No.9-12 Teluk Betung Bandar Lampung, C/q. Wisma Budi Lantai 8-9, Jalan H.R. Rasuna Said Kav. C.6, Jakarta Selatan 12940 dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 10 Maret 2000 diwakili oleh kuasanya: H.Sutan Syahrir, S.Oe, SH, Naspudin, SH, Luffie Noer, SH, dan Rini Pahlawanti, SH, Advokat dan Pengacara dari Tim Pembela Ikatan Penasehat Hukum Indonesia (IPHI) Lampung, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto No.16 Pahoman Teluk Betung, Bandar Lampung , selanjutnya disebut sebagai: tergugat I:
2. PT.SINAR BAMBU MAS, beralamat di desa Buyut Udik Km 4, Kecamatan Gunung Sugih, Kabupaten Lampung Tengah, berdasarkan surat Kuasa Khusus tanggal 11 Maret 2000, diwakili oleh kuasanya: SUHERMANTO, SH dan SUPRIYADI DJOENI, SH, Pengacara, beralamat di Jalan Pisang No. 42/33 Tanjung Karang Bandar Lampung, selanjutnya disebut sebagai tergugat II

3. PT.BUDI ACID JAYA, beralamat di Desa Buyut Ilir, Kecamatan Gunung Sugih, Kabupaten Lampung Tengah, berdasarkan surat Kuasa Khusus tanggal 10 Maret 2000 diwakili oleh Kuasanya: H.Sutan Syahrir, S.Oe, SH, Naspudin, SH, Luffie Noer, SH, dan Rini Pahlawanti, SH, Advokat dan Pengacara dari Tim Pembela Ikatan Penasehat Hukum Indonesia (IPHI) Lampung, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto No.16 Pahoman Teluk Betung, Bandar Lampung, selanjutnya disebut sebagai tergugat III.

D. Putusan Hakim

Dalam Eksepsi :

A. Terhadap Eksepsi Tergugat I dan Tergugat III

1. Bahwa Eksepsi Tergugat I dan tergugat III, Nomor 1.a, pada pokoknya mendalilkan bahwa gugatan Para Penggugat *Obscuur Libel* karena adanya kontradiksi jumlah desa sebagaimana tersebut dalam point III angka 7. Surat gugatan yaitu sebanyak 13 (tiga belas) desa, sedangkan halaman 4 alenia terakhir surat gugatan yang mencantumkan nama-nama ke-27 (dua puluh tujuh) orang para Penggugat tersebut mewakili masyarakat dari 11 (sebelas) desa atau 13 (tiga belas) desa ? ;
2. bahwa tentang hal tersebut menurut pendapat Majelis berdasarkan apa yang tertulis dalam surat gugatan Para Penggugat, jelas ternyata bahwa ada point III, angka 7 menyebutkan nama-nama sejumlah 13

(tiga belas) desa yang terkena dampak pencemaran, sedangkan pada halaman 4 alenia terakhir Surat Gugatan menyebutkan bahwa ke-27 (dua puluh tujuh) orang tersebut adalah para Penggugat yang mewakili masyarakat dari 11 (sebelas) desa yang mengajukan gugatan/tuntutan.

3. Sehingga dapat disimpulkan bahwa dari sebanyak 13 (tiga belas) desa yang terkena dampak pencemaran, hanya 11 (sebelas) desa yang masyarakatnya mengajukan gugatan/tuntutan;
4. bahwa dengan demikian dalil yang menyatakan gugatan Para Penggugat *Obscuur Libel* karena adanya kontradiksi jumlah desa adalah tidak beralasan hukum;
5. bahwa oleh karena itu maka *Eksepsi Tergugat I dan Tergugat III Nomor 1.a harus dinyatakan di tolak*;
6. bahwa *Eksepsi Tergugat I dan Tergugat III Nomor 1.b*, pada pokoknya mendalilkan bahwa gugatan Para Penggugat *Obscuur Libel* karena fakta hukum yang ada, terdapat 2 (dua) alasan yang tidak setuju adanya gugatan class action ini, yaitu masyarakat Buyut Udik dan Buyut Ilir. Dalam surat kuasa khusus tanggal 20 Januari 2000 yang menjadi dasar pengajuan gugatan *class action* ini, tidak ada seorang pun masyarakat kedua desa tersebut yang menandatangani surat kuasa tersebut. Hal ini bertentangan dengan Pasal 147 (1) RBg/ Pasal 123 ayat (1) yang menyatakan : "Pihak-pihak jika menghendaki surat

dibantu atau diwakili oleh kuasanya yang untuk itu harus dilengkapi dengan surat kuasa khusus”;

7. bahwa menurut pendapat Majelis dalam surat kuasa khusus Para Penggugat tanggal 20 Januari 2000 jelas tertera nama-nama serta alamat sebanyak 27 (duapuluh tujuh) orang para Penggugat perwakilan (*Class Representatives*) yang memberi kuasa kepada ABI HASAN MUAN, SH dkk dari Kantor Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Bandar Lampung, dimana ke-27 (dua puluh tujuh) para Penggugat tersebut tidak ada yang beralamat di desa Buyut Udik dan Buyut Ilir, selanjutnya dalam surat gugatan para Penggugat sebagaimana telah diuraikan dalam mempertimbangkan *Eksepsi point 1.a*, di atas, bahwa ke-27 (dua puluh tujuh) orang tersebut hanyalah mewakili masyarakat 11 (sebelas) desa dari sebanyak 13 (tiga belas) desa yang dinyatakan tercemar;
8. bahwa dengan demikian dapat disimpulkan bahwa masyarakat 2 (dua) desa yaitu Buyut Ilir dan Buyut Udik, tidak ikut sebagai pihak yang menggugat;
9. bahwa oleh karena masyarakat desa Buyut Ilir dan Buyut Udik tidak termasuk sebagai pihak Penggugat dalam perkara ini, maka tidaklah perlu menanda-tangani surat kuasa tertanggal 28 Januari 2000;
10. bahwa Eksepsi Tergugat I dan Tergugat III Nomor 1.c, pada pokoknya mendalilkan bahwa ada fakta hukum 6 (enam) orang Penggugat yang mewakili masyarakat 11 (sebelas) desa, yaitu sdr. Lukman, sdr. Susilo,

sdr. Andawirawi, sdr. Matdani, sdr. Rikun, sdr. Syahrani As., padahal alamat keenam orang tersebut tidak termasuk di antara desa-desa yang dinyatakan terkena dampak pencemaran, sehingga oleh karenanya keenam orang tersebut tidak berhak sebagai Penggugat dalam perkara *aquo*;

11. bahwa menurut pendapat Majelis, oleh karena berdasarkan fakta yang ada ke enam orang tersebut berprofesi sebagai nelayan dan bertempat tinggal di kecamatan Bandar Surabaya yaitu kecamatan yang sebagian lainnya dinyatakan tercemar seperti di antaranya desa Sumber Agung dan desa Cabang, maka sesuai dengan persyaratan gugatan class action yang antara lain harus adanya kesamaan fakta yang mewakili maupun yang diwakili, serta adanya kesamaan tuntutan, maka keenam orang tersebut adalah "berhak" sebagai Penggugat dalam perkara *Aquo*;

12. bahwa oleh karena itu Eksepsi tergugat I dan tergugat III Nomor 1.c, harus dinyatakan ditolak;

13. bahwa oleh karena itu Eksepsi Tergugat I dan tergugat III nomor 1.d, pada pokoknya mendalilkan bahwa ada rekayasa dalam gugatan para Penggugat sehingga terjadi kontradiksi antara satu fakta dengan fakta yang lainnya, dengan alasan bahwa dalam tuntutan masyarakat tanggal 5 Mei 1999 hanya terdapat 6 (enam) desa yang mengajukan tuntutan, yaitu desa Teluk Dalam Ilir, desa Indra Putra Subing, desa Buyut Udik, desa Buyut Ilir (dua desa terakhir membantah adanya

pencemaran DAS Way Seputih) sedangkan dalam gugatan Para Penggugat diakui ada 11 (sebelas) desa dan 13 (tiga belas) desa yang menderita kerugian akibat pencemaran DAS Way Seputih;

14. bahwa menurut pendapat Majelis tentang adanya perbedaan jumlah desa yang mengajukan tuntutan dari semula hanya 6 (enam) desa kemudian menjadi 11 (sebelas) ataupun 13 (tiga belas) desa pada saat diajukan gugatan, adalah sah-sah saja menurut hukum apabila memenuhi persyaratan sebagai suatu gugatan *class action*, karena merupakan suatu hak bagi setiap orang untuk mengajukan tuntutan/gugatan dalam hal merasa dirugikan;
15. bahwa oleh karena itu Eksepsi Tergugat I dan tergugat III Nomor 1.d, harus dinyatakan *ditolak*;
16. bahwa Eksepsi Tergugat I dan Tergugat III Nomor 2.a, pada pokoknya mendalilkan bahwa gugatan para Penggugat *Obscuur Libel* karena masalah kualitas Tergugat I, II, dan III, dengan alasan bahwa banyak perusahaan-perusahaan lain yang mempunyai akses bagi pencemaran DAS Way Seputih, yaitu PT. Eka Inti Tapioka Murni, PT. Eka Tapioka I, dan PT. Wira Tapioka Mandiri, namun mengapa ke semua perusahaan tersebut tidak turut digugat dalam perkara ini;
17. bahwa menurut pendapat Majelis, di samping Majelis memahami tanggapan para Penggugat yang beralasan tidak diajukannya gugatan kepada ketiga perusahaan tersebut karena secara geografis terletak di hilir sehingga tidak mungkin air naik dari hilir ke hulu, namun yang jelas

secara hukum para Penggugat mempunyai hak untuk menentukan perusahaan-perusahaan mana saja yang dianggap telah melakukan pencemaran DAS Way Seputih berdasarkan fakta-fakta yang diajukan sebagai posita gugatan;

8. bahwa oleh karena itu Eksepsi Tergugat I dan Tergugat III Nomor 2.a, harus dinyatakan ditolak;
9. bahwa Eksepsi Tergugat I dan tergugat III Nomor 2.b, pada pokoknya mendalilkan bahwa penolakan Tergugat I, II dan III tanpa alasan, melainkan diajukan berdasarkan hasil penelitian Tim Prokasih Propinsi Lampung, hasil Laboratorium Forensik Mabes Polri, dan Laboratorium Fakultas MIPA Universitas Lampung, sehingga apabila para Penggugat berkeberatan atas hasil penelitian tersebut, hendaknya para Penggugat mengajukan pula gugatan terhadap lembaga-lembaga tersebut, bukan hanya Tergugat I, Tergugat II dan Tergugat III;
10. bahwa menurut pendapat Majelis, tentang alasan penolakan terhadap pencemaran DAS Way Seputih yang diajukan oleh Tergugat I, II dan III berdasarkan hasil pemeriksaan Laboratorium tersebut, adalah telah menyangkut pembuktian mengenai pokok perkara;
11. bahwa oleh karena itu Eksepsi Tergugat I dan Tergugat III Nomor 2.b, harus dinyatakan ditolak;
12. bahwa Eksepsi Tergugat I dan Tergugat III Nomor 2.c, pada pokoknya mendalilkan bahwa gugatan para penggugat *Obscuur Libel*, oleh karena Tergugat I, II dan III, merupakan badan hukum yang berbeda,

memakai bahan baku yang berbeda, menghasilkan produk yang berbeda, serta menghasilkan limbah yang berbeda baik jenis, kualitas maupun kuantitasnya, sekaligus antara Tergugat I, II dan III dalam satu perkara yang sama dengan tingkat kesalahan yang sama dan menerima hukuman yang sama pula, adalah tidak sesuai dengan Putusan Mahkamah Agung RI Reg.No.415 K/Sip/1975, tanggal 20 Juni 1979 yang dalam pertimbangan hukumnya menyebutkan "Gugatan yang ditujukan kepada lebih dari seorang Tergugat yang sementara Tergugat-Tergugat itu tidak ada hubungan hukumnya, tidak dapat diadakan dalam satu gugatan tetapi masing-masing Tergugat harus digugat tersendiri";

23. bahwa menurut pendapat Majelis tentang ada tidaknya perbedaan bahan baku, produk yang dihasilkan, jenis, kualitas, dan kuantitas limbah yang dihasilkan, maupun hubungan kepemilikan antara Tergugat yang satu dengan Tergugat yang lain, hak tersebut telah menyangkut masalah pembuktian yang harus dipertimbangkan dalam pokok perkara;
24. bahwa oleh karena itu Eksepsi Tergugat I dan Tergugat III Nomor 2.c, harus dinyatakan ditolak;
25. bahwa Eksepsi Tergugat II Nomor 1 point ke-1 (satu) pada pokoknya mendalilkan bahwa ke-27 (dua puluh tujuh) nama tersebut dalam surat gugatan yang mewakili/mengatasnamakan masyarakat 11 desa sebagai para Penggugat sebelum memberi kuasa (*substitusi*) kepada

Kantor Yayasan LBHI cq. LBHI Bandar Lampung terlebih dahulu harus mempunyai surat kuasa khusus dari anggota kelas (*Class Members*), apabila persyaratan tersebut tidak dipenuhi maka para Penggugat tersebut hanya mewakili kepentingan diri mereka sendiri, 27 orang Penggugat tersebut, atau dengan perkataan lain, tidak terbukti bahwa Para Penggugat mewakili kepentingan hukum 1.145 Kepala Keluarga/*Class Members*;

26. bahwa setelah Majelis membaca dan meneliti berkas perkara, Surat kuasa dari anggota kelas (*Class Members*) kepada perwakilan kelas (*Class Representatives*) sebagaimana yang dimaksud oleh tergugat II, telah diajukan oleh Para Penggugat dan terlampir dalam berkas perkara, sehingga dengan demikian ke-27 nama tersebut berhak mewakili kepentingan anggota kelas (*Class Members*);
27. bahwa oleh karena itu Eksepsi Tergugat II Nomor 1 Point ke-1 (satu) harus dinyatakan *ditolak*;
28. bahwa Eksepsi Tergugat II Nomor 1 point ke-2 (dua) mendalilkan bahwa legalitas perwakilan menjadi penting dan mutlak diperlukan karena perhitungan jumlah ganti kerugian yang diminta adalah bagi 1.145 KK, ternyata terdapat 112 anggota kelas dari 2 (dua) desa yang menyatakan dirinya keluar dari *class action*, tidak menghendaki menjadi bagian dari gugatan;
29. bahwa menurut pendapat Majelis, dalam hal terjadi pengunduran diri dari sebagian anggota kelas (*Class Members*) pada saat gugatan

perwakilan telah dibuat dan diajukan ke Pengadilan, maka keadaan tersebut tidak menjadikan legalitas atau keabsahan surat gugatan maupun perwakilan kelas (*Class Representatives*) yang telah dibuat sebelumnya menjadi cacat hukum;

30. bahwa oleh karena itu Eksepsi tergugat II Nomor 1 point ke-2 (dua) harus dinyatakan ditolak;

31. bahwa Eksepsi Tergugat II Nomor 2 mendalilkan bahwa gugatan Penggugat terlalu dini diajukan serta kurang pihak Tergugatnya, dengan alasan sebagai berikut :

- (1) bahwa Pasal 37 ayat (2) UU No. 23 Tahun 1997 menentukan, "Jika diketahui bahwa masyarakat menderita karena akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sedemikian rupa sehingga mempengaruhi perikehidupan pokok masyarakat, maka instansi Pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat";
- (2) bahwa pada hakekatnya belum ada putusan atau sanksi baik administrasi ataupun pemidanaan yang menyatakan bahwa Tergugat adalah pelaku pencemar atau perusak lingkungan hidup, oleh karena itu gugatan ganti kerugian yang diminta kepada para Tergugat sama sekali tidak beralasan;
- (3) selain dari itu, sendiri dengan tanggung jawabnya, instansi yang berwenang dalam hal lingkungan hidup seharusnya ikut digugat dalam perkara ini, karena tidak melaksanakan fungsi melindungi kepentingan

masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, 23, dan 24 UU No. 23 Tahun 1997, dalam hal ini Pemerintah Daerah c/q. Bapedalda seharusnya ikut digugat terhadap adanya pencemaran lingkungan ini;

32. Bahwa menurut pendapat Majelis harus diikut sertakannya Pemerintah C/q. Bapedalda Propinsi Lampung C/q. Bapedalda Kabupaten Lampung Tengah sebagai pihak Tergugat, hal tersebut adalah merupakan konsekuensi logis dari fungsi dan tanggung jawabnya sebagai lembaga pengawas lingkungan hidup, dalam arti harus ikut menerima resiko bersama-sama dengan Tergugat lainnya;
33. bahwa dengan demikian oleh karena dalam perkara ini Para Penggugat tidak mengikutsertakan Pemerintah C/q. Bapedalda Propinsi Lampung C/q. Bapedalda Kabupaten Lampung Tengah sebagai pihak tergugat, maka gugatan Para Penggugat tersebut harus dinyatakan sebagai gugatan kurang pihak (*Plurium Litis Consorsium*);
34. bahwa tentang *Replik* Penggugat atas *Eksepsi* tersebut yang mendalilkan bahwa secara *Yuridis*, *Eksepsi* tersebut patut untuk dikesampingkan atau patut untuk ditolak dengan alasan hak menggugat para pihak dalam suatu perkara perdata adalah hak dari para penggugat (*Yurisprudensi* MA. RI. No.305 K/Sip/1971 tanggal 16 Juli 1971), menurut pendapat Majelis adalah kurang beralasan hukum, oleh karena di samping *Yurisprudensi* tersebut mengenai substansi masalah yang berbeda dengan perkara ini, juga tentang kelengkapan subyek dalam perkara perdata dapat diajukan *Eksepsi* dengan *Eksepsi*

Plurium Litis Consursium, yaitu lengkap tidaknya para pihak dalam perkara;

35. bahwa oleh karena itu Eksepsi Tergugat II Nomor 2 point ke-2 (dua), harus dinyatakan diterima/dikabulkan;
36. bahwa oleh karena Eksepsi Tergugat II Nomor 2 point ke-2 (dua) telah dinyatakan diterima, maka gugatan para Penggugat harus dinyatakan tidak dapat diterima (*Niet Ontvankelijke Verklaard*);
37. bahwa oleh karena gugatan para Penggugat dinyatakan tidak dapat diterima, maka Eksepsi Tergugat II selanjutnya maupun gugatan tentang pokok perkara, tidak perlu dipertimbangkan lagi;
38. bahwa mengenai permohonan sita jaminan oleh karena menurut pertimbangan Majelis adalah kurang cukup beralasan, maka permohonan tersebut dinyatakan ditolak;
39. bahwa oleh karena Para Penggugat adalah pihak yang dikalahkan, maka kepada Para Penggugat di hukum pula untuk membayar biaya perkara sebesar yang disebutkan dalam amar putusan ini;

40. Mengingat segala peraturan Perundang-Undangan dan Hukum yang bersangkutan, **MENGADILI :**

a. Dalam Eksepsi :

Mengabulkan Eksepsi Tergugat II Nomor 2 point ke-2 (dua);

b. Dalam Pokok Perkara :

1. Menyatakan Eksepsi Para Penggugat tidak dapat diterima;

2. Menghukum *Para Penggugat* untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 629.000,- (enam ratus dua puluh sembilan ribu rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam permusyawaratan Majelis Pengadilan Negeri Metro pada hari KAMIS, tanggal 31 Agustus 2000, oleh Hakim Ketua Majelis dan masing-masing selaku Hakim Anggota, Putusan tersebut diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada hari : SENIN, Tanggal 04 September 2000, oleh Hakim Ketua Majelis tersebut dengan didampingi oleh Hakim Anggota tersebut, dibantu oleh MIZIKRI, Panitera Pengganti, dihadiri oleh Kuasa Para Penggugat serta Kuasa Tergugat I, II dan III.

2.3 Kasus Banjir Jakarta lewat Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Nomor : 83 / PDT.G/2002/PN.JKT.PST.

A. Para Penggugat

1. Nama : GUN SUBASRI

Pekerjaan : Pedagang Sayur keliling

Alamat : Kp. Tebu, Jl. Muara Baru Ujung, Kelurahan Penjaringan
Kecamatan Penjaringan, Jakarta Utara

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS I**

2. Nama : NURAENI

Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga

Alamat : STM Walang Raya RT.009 RW 001 Kelurahan Tugu
Selatan , Kecamatan Koja, Jakarta Utara

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS II**

3. Nama : **CASMINAH**

Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga

Alamat : Komp.Yuka Blok BB-14 Rt.0011 Rw.08 Kelurahan
Tugu Utara , Kecamatan Koja, Jakarta Utara

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS III**

4. Nama : **RAHMAT**

Pekerjaan : Buruh

Alamat : Bukit Duri Pangkalan Rt.006 Rw. 012 Kelurahan
Bukit Duri, Kecamatan Tebet, Jakarta Selatan

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS IV**

5. Nama : **IKA KARTIKA**

Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga

Alamat : Bukit Duri Tanjakan Rt.006 Rw. 012 Kelurahan Bukit
Bukit Duri, Kecamatan Tebet, Jakarta Selatan

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS V**

6. Nama : **DENY TJAKRA ADISURYA**

Pekerjaan : Karyawan

Alamat : Jl. Kebon Pala III Rt.003 Rw.004, Kelurahan
Kampung Melayu, Kecamatan Jatinegara Jakarta

Timur

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS VI**

7. Nama : **MANSUR**

Pekerjaan : Pedagang Keliling

Alamat : Kp. Tebu, Jl. Muara Baru Ujung, Kelurahan
Penjaringan, Kecamatan Penjaringan, Jakarta Utara
Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS VII**

8. Nama : **M. SIRINGO RING**

Pekerjaan : Guru

Alamat : Jl. Basuki Rahmat Rt. 009 Rw.003 No.130
Kelurahan Pondok Bambu, Kecamatan Duren Sawit,
Jakarta Timur

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS VIII :**

9. Nama : **JAMALUDDIN**

Pekerjaan : Buruh

Alamat : Kp. Blok Asin, Kayu Besar Rt 005 Rw 008,
Kelurahan Tegal Alur, Kecamatan Kalideres, Jakarta
Barat

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS IX**

10. Nama : **NURHIKMAH**

Pekerjaan : Karyawati

Alamat : Jl. Pengadengan Timur Rt.08 Rw 001 No.18
Pancoran Jakarta Selatan

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS X**

11. Nama : **GATOT SUDARTO**

Pekerjaan : Buruh

Alamat : Jalan Tongkol Rt.007 Rw.001, Kelurahan Ancol

Jakarta Utara

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS XI**

2. Nama : **ADMIR SAGRUL**

Pekerjaan : Karyawan Swasta

Alamat : Jalan Janur Elok Blok QE 2/3 Kelapa Gading

Jakarta Utara

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS XII**

3. Nama : **YAKOB MULIA**

Pekerjaan : Swasta

Alamat : Jl. Janur Elok Blok QE 2/3 Kelapa Gading Jakarta

Utara

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS XIII**

4. Nama : **SALIM BIN SARIF**

Pekerjaan : Tukang Becak

Alamat : Kp.Kurus, Gg Masjid Rt 008 Rw 006, Kelurahan

Semper Barat, Jakarta Barat

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS XIV**

5. Nama : **CHAIRUDIN**

Pekerjaan : Swasta

Alamat : Jln. Rawa Bebek Selatan N0.19 Rt 013/013,

Kelurahan Penjaringan, Kecamatan penjaringanh

Jakarta Utara

Selanjutnya disebut sebagai **WAKIL KELAS XV.**

B. Kuasa Hukum Para Wakil Kelas / Penggugat

Para Wakil Kelas dalam hal ini memilih domisili di kantor Kuasanya LEMBAGA SANTUAN HUKUM (LBH) Jakarta Jalan Diponegoro No.74, Jakarta Pusat, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 Maret 2002.

C. Para Tergugat

Para tergugat antara lain :

1. **NEGARA REPUBLIK INDONESIA Cq. PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**, beralamat di Jalan Medan Merdeka Utara No.18 Jakarta Pusat, yang selanjutnya disebut sebagai Tergugat I;
2. **NEGARA REPUBLIK INDONESIA Cq PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA Cq. GUBERNUR KEPALA DAERAH TINGKAT I PROPINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA (DKI) JAKARTA**, beralamat di Jalan Merdeka Selatan No.8-9, Jakarta Pusat, yang selanjutnya disebut sebagai pihak **TERGUGAT II** ; dan
3. **NEGARA REPUBLIK INDONESIA Cq PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA Cq. GUBERNUR KEPALA DAERAH TINGKAT I PROPINSI JAWA BARAT** , beralamat di Jalan Diponegoro No.22 Bandung, yang selanjutnya disebut sebagai pihak **TURUT TERGUGAT**.

D. Putusan Hakim

Pertimbangan –pertimbangan hakim :

TENTANG HUKUMNYA :

Bahwa yang menjadi pokok masalah dalam perkara ini adalah pihak Para Penggugat yang terdiri dari wakil dan anggota kelas mengalami kerugian materiil dan immateril akibat Perbuatan Melanggar Hukum dari pihak Tergugat I,II dan turut Tergugat dengan terjadinya bencana banjir di wilayah DKI Jakarta pada bulan Januari-Februari 2002 yang mengakibatkan kehilangan jiwa dan harta benda pihak Para Penggugat ;

TENTANG EKSEPSI

Bahwa sebagaimana termuat dalam Putusan Sela tertanggal 13 Juni 2002 No. 83/Pdt.G/2002/PN.Jkt.Pst., dalil-dalil eksepsi pihak Tergugat I, Tergugat II dan turut Tergugat adalah mengenai ;

1. gugatan diajukan secara Prematur ;
2. gugatan Para Penggugat tidak memenuhi syarat-syarat hukum bagi sebuah gugatan *class action* (Gugatan Perwakilan Kelompok);
3. surat Kuasa Cacat Yuridis ;
4. istilah wakil Kelas untuk menggantikan sebutan Penggugat ;
5. gugatan Para Penggugat salah alamat (*error in subjecto*) ;
6. *posita* surat gugatan yang *obscure libel* ;
7. *obscure Libel Subjek* pihak Tergugat ;
8. gugatan Penggugat kurang subject ;
9. materi gugatan bertentangan satu sama lain.

Bahwa *dalil-dalil eksepsi* yang telah dipertimbangkan dalam Putusan Sela tersebut hanya mengenai point No. 1 dan oleh karena itu

point No.2 s/d No.9 akan dipertimbangkan pada pokoknya sebagai berikut

1. bahwa *dalil eksepsi nomor 2* adalah mengenai gugatan Para Penggugat tidak memenuhi syarat-syarat hukum bagi seluruh gugatan *class action* (Gugatan Perwakilan Kelompok) ;
2. bahwa gugatan Para Penggugat terdiri dari perwakilan kelas dan anggota kelas yang terdiri dari banyak orang yang menuntut ganti kerugian atas peristiwa banjir di wilayah Propinsi DKI Jakarta pada bulan Januari-Februari 2002, yang mengakibatkan kerugian materiil, korban jiwa, dan tubuh ;.
3. bahwa Gugatan Para Penggugat tersebut diajukan orang dalam jumlah besar dan terdiri dari perwakilan kelas dan anggota kelas atas peristiwa banjir, kerugian materiil, immateril, korban jiwa, dan tubuh serta perwakilan kelas melindungi kepentingan anggota kelas dengan menuntut kerugian komunal ;
4. bahwa konsiderands PERMA No. 1 Tahun 2002 huruf e sebagaimana dikemukakan pihak Tergugat I yang menerangkan ada berbagai Undang-undang yang mengatur dasar-dasar Gugatan Perwakilan Kelompok, dan gugatan yang mempergunakan dasar-dasar Perwakilan Kelompok yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan lingkungan Hidup, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-undang Nomor 41 Tahun

- 1999 tentang Kehutanan, tetapi belum ada ketentuan yang mengatur acara pemeriksa, mengadili dan memutus gugatan yang diajukan ;
5. bahwa *konsiderans* lainnya dari PERMA Nomor 1 Tahun 2002 menerangkan adanya *gugatan class action* dan hal ini dituangkan dalam Pasal 1 PERMA Nomor 1 Tahun 2002. *Konsiderans* huruf e tersebut adalah untuk menggambarkan adanya Undang-undang yang mengatur gugatan perwakilan akan tetapi Hukum Acara untuk melaksanakannya belum ada, atas dasar hal tersebut Mahkamah Agung mengeluarkan PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara gugatan Perwakilan Kelompok menunggu ada ketentuan Perundang-undangan untuk itu ;
6. bahwa dalam praktek Peradilan telah mengenal gugatan *Class Action* (Gugatan Perwakilan Kelompok) atas berbagai peristiwa yang nyata mengakibatkan kerugian materiil, korban jiwa dan tubuh serta Mahkamah Agung dalam PERMA Nomor 1 tahun 2002 mengatur mengenai Tata Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (Gugatan *Class Action*) ;
7. bahwa atas uraian-uraian tersebut gugatan Para Penggugat mempunyai peristiwa atau fakta, kesamaan dasar hukum dan kesamaan jenis tuntutan serta adanya perlindungan kepentingan anggota kelas, sehingga dengan hal demikian *dalil Eksepsi Nomor 2* tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak ;

8. Bahwa *dalil Eksepsi Nomor 3* adalah mengenai *Surat Kuasa Cacat Yuridis* ;
9. bahwa Surat Kuasa Khusus Para Penggugat tertanggal 4 Maret 2002 terdiri dari Pemberi Kuasa, Penerima Kuasa, pihak Yang digugat serta dasar hukum gugatan ;
10. bahwa lampiran Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 Maret 2002 adalah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan lembaran pertama yang memuat si Pemberi Kuasa Nuraeni, Dkk dan juga hal tersebut tidak mengurangi nilai kedudukan para pemberi kuasa ;
11. bahwa Surat Kuasa Khusus tidak merupakan sebagai alat pembuktian mengenai perbuatan, kenyataan atau keadaan yang bersifat perdata akan tetapi hal tersebut adalah merupakan pelimpahan kewenangan untuk mewakili si Pemberi Kuasa guna untuk melaksanakan hak dan kewajibannya ;
12. bahwa Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 Maret 2002 dilekatkan bea materai sebagaimana dikehendaki ketentuan perundang-undangan untuk itu ;
13. bahwa atas uraian-uraian tersebut Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 Maret 2002 adalah sah secara hukum dan oleh karena itu *dalil-dalil eksepsi Nomor 3* tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak ;
14. bahwa *dalil Eksepsi Nomor 4* adalah mengenai istilah wakil kelas untuk menggantikan sambutan Penggugat ;

15. bahwa dalam praktek peradilan dan Peraturan Perundang-undangan mengenal gugatan *Class Action* (Gugatan Perwakilan Kelompok) di mana yang mengajukan gugatan tersebut adalah wakil kelas ;
16. bahwa secara umum telah diterima yang mengajukan gugatan disebut pihak Penggugat sedangkan yang digugat disebut pihak Tergugat ;
17. bahwa gugatan perkara ini adalah gugatan *Class Action* (Gugatan Perwakilan Kelompok) di mana yang mengajukan gugatan adalah wakil kelas sehingga dengan demikian penyebutan wakil kelas bukanlah pengganti penyebutan Penggugat akan tetapi hal tersebut adalah sama dan sejiwa dengan penyebutan Para Penggugat ;
18. bahwa atas uraian-uraian tersebut maka *dalil Eksepsi Nomor 4* tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak ;
19. bahwa *dalil Eksepsi Nomor 5* adalah mengenai gugatan Para Penggugat salah alamat (*error in subjecto*) ;
20. bahwa pihak Turut Tergugat mengemukakan Gubernur Kepala Daerah tidak merupakan Suatu Badan hukum melainkan Merupakan suatu Jabatan/Pejabat Negara sehingga yang harus digugat adalah Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Barat ;
21. bahwa Majelis berpendapat Gubernur Kepala Daerah adalah suatu Jabatan sebagai Pimpinan Pemerintah dan sekaligus Pimpinan Daerah dan pengayom masyarakat (*Vide Penjelasan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah point 5*) ;

22. bahwa *subject* gugatan adalah Negara Republik Indonesia Cq Presiden Republik Indonesia Cq Gubernur Kepala Daerah tingkat I Propinsi Jawa Barat dan objek perkara adalah menyangkut perbuatan aparaturnya Pemda Propinsi Jawa Barat yang di bawah kekuasaan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Jawa Barat ;
23. bahwa Prof. Boedi Harsono dalam catatan *Juridis* Putusan Perkara Perdata No.381 PK/Pdt/1989 pada point 12 menggunakan "hingga sekarang pendapat umum, tampaknya juga pada pakar hukum Tata Negara dan hukum Administrasi Negara kita, ialah bahwa para pejabat yang dengan sendirinya dengan hukum (*van rechtswege*) mewakili Negara dan Pemda yang bersangkutan. Maka jika mereka dihukum untuk membayar ganti rugi, maka karena hukum Negara atau Pemda yang diwakilinyalah yang harus membayarnya (*Vide* Varia Peradilan No.117 tahun X Juni 1975 hal.63) ;
24. bahwa atas uraian-uraian tersebut maka gugatan atas subjek pihak turut Tegugat sah secara hukum dan oleh karena itu *dalil Eksepsi Nomor 5* tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak ;
25. bahwa *dalil Eksepsi Nomor 6* adalah mengenai Posita Surat Gugatan yang *Obscure Libel* ; ...
26. bahwa *posita* gugatan Para Penggugat jelas dan nyata menguraikan peristiwa-peristiwa yang terjadi, akibat dari dari peristiwa tersebut dan perbuatan hukum yang dilakukan para Tergugat sedangkan mengenai terbukti tidaknya peristiwa tersebut merupakan Perbuatan Melawan

Hukum sudah termasuk Materi perkara serta memerlukan proses pembuktian ;

27. bahwa Gugatan *Class Action* tidak mengharuskan anggota kelas memberi kuasa kepada perwakilan Kelompok untuk mengajukan gugatan dan untuk mengabulkan suatu *petitum Gugatan* didasarkan kepada pembuktian dan ketentuan perundang-undangan untuk itu ;
28. bahwa atas uraian-uraian tersebut maka *dalil Eksepsi Nomor 6* tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak ;
29. bahwa *dalil Eksepsi Nomor 7* adalah mengenai *Obbscure Libel* Subjek pihak Tergugat ;
30. bahwa negara Republik Indonesia adalah sebagai negara kesatuan yang menganut asas *desentralisasi* dalam penyelenggaraan Pemerintahan, pemerintahan terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan Pemerintah Daerah terdiri dari Pemerintah Kabupaten dan Kota ;
31. bahwa Pemerintah Pusat dipimpin Presiden, Pemerintah Propinsi dipimpin Gubernur dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi yang antara lain masing-masing daerah tersebut mempunyai hak dan kewenangan ;
32. bahwa perbuatan dan pertanggung jawaban hukum apa yang dapat dibebankan kepada Para Tergugat sudah merupakan materi perkara serta memerlukan proses pembuktian ;

33. bahwa atas dasar uraian-uraian tersebut maka *dalil eksepsi Nomor 7* tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak;
34. bahwa *dalil Eksepsi Nomor 8* adalah mengenai gugatan pihak Penggugat kurang Subjek ;
35. bahwa gugatan yang ditujukan kepada Turut Tergugat adalah mengenai tidak adanya Program Terpadu Penanggulangan banjir dan tidak dapat menghentikan pembangunan villa-villa di kawasan Bopuncur adalah merupakan Perbuatan melawan Hukum ;
36. enimbang, bahwa dalil gugatan yang demikian tidak mengharuskan secara hukum untuk ikut menggugat para pemilik vila tersebut, sedangkan mengenai apakah perbuatan itu merupakan Perbutan Melawan Hukum sudan termasuk materi perkara serta memerlukan proses pembuktian ;
37. bahwa atas uraian-uraian tersebut maka *dalil eksepsi Nomor 8* tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak ;
38. bahwa *dalil Eksepsi Nomor 9* adalah Materi Gugatan saling bertentangan satu sama lain ;
39. bahwa materi gugatan jelas, dapat dimengerti dan juga tidak saling bertentangan satu sama lain ;
40. bahwa mengenai Perbuatan hukum yang dilakukan pihak Turut Tergugat telah termasuk materi perkara serta memerlukan proses pembuktian sedangkan mengenai *petitum* yang dapat dikabulkan

didasarkan kepada pembuktian dan ketentuan perundang-undangan untuk itu ;

41. bahwa atas uraian-uraian tersebut maka *dalil eksepsi Nomor 9* tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak ; dan

42. bahwa berdasarkan hal-hal yang dipertimbangkan tersebut di atas maka *dalil Eksepsi Nomor 2 sampai dengan 9* tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak.

TENTANG PROVISI :

Bahwa *dalil gugatan Provisi* adalah mengenal penyitaan APBN dan APBD Para Tergugat di mana dalil gugatan ini tidak mempunyai dasar hukum serta patut untuk ditolak.

TENTANG POKOK PERKARA

Bahwa Para Penggugat dalam gugatannya mendalilkan Para Tergugat melakukan Perbuatan Melawan Hukum didasarkan kepada :

1. Tidak ada atau tidak jalannya sistem Peringatan Dini ;
 - a. tidak adanya usaha untuk melengkapi kekurangan sarana penanggulangan banjir ;
 - b. tidak ada pengumuman atau peringatan secara resmi dan publik dari Pemerintah ;
 - c. alokasi anggaran tidak seimbang .
2. Lambannya respon cepat darurat (*Emergency Respon*) ;
 - A. lambannya *Evakuasi* terhadap para korban ;
 - B. birokrasi yang berbelit ;

- C. distribusi bantuan yang tidak merata (memancing di air keruh);
- D. tidak adanya Program terpadu penanggulangan banjir ;
- 3. Tergugat II telah melanggar kewajiban hukumnya sendiri yaitu SK Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi DKI Jakarta No.222 Tahun 1998 ;
- 4. Tergugat I , Tergugat II melakukan perbuatan Melawan Hukum terhadap Pasal 28 F Perubahan kedua UUD 1945, Pasal 43 huruf e Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah ;
- 5. Tergugat I, Tergugat II, Turut Tergugat melakukan perbuatan yang melawan prinsip-prinsip asas pemerintahan yang baik (*Good Governance*) ;
- 6. Tindakan Tergugat I,II dan turut Tergugat bertentangan dengan prinsip-prinsip kepatuhan dan kesopanan yang ada di masyarakat ;
- 7. Tergugat I, II, dan Turut Tergugat tidak melakukan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang No.22 Tahun 1999 ;

Menimbang :

- 1. bahwa pihak tergugat I, Tergugat II, dan turut Tergugat tidak membenarkan keseluruhan dalil-dalil gugatan Para Wakil Kelas/Para Penggugat dan gugatan tersebut tidak memenuhi unsur-unsur Perbuatan Melawan Hukum ;
- 2. bahwa Jakarta adalah Ibukota Negara yang sekaligus Pusat Pemerintahan Negara Republik Indonesia dan juga merupakan kota *Megapolitan* yang mempunyai penduduk \pm 12 Juta jiwa orang, yang

- tentunya selalu berhadapan dengan problem politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat serta IPTEK, keamanan dan ketertiban ;
3. bahwa Jakarta sebagai *kota Megapolitan* yang diakibatkan adanya urbanisasi yang besar sehingga dari tahun ke tahun jumlah penduduk bertambah dengan pesat, di mana pertambahan tersebut jauh lebih pesat dari kemampuan pemerintah untuk menyediakan fasilitas yang memadai ;
 4. bahwa untuk mengatasi problem tersebut dan mengakomodasikan kebutuhan hidup masyarakat, Pemerintah telah membuat berbagai kebijakan publik baik menyangkut fasilitas umum, perumahan, dan fasilitas perdagangan. Kebijakan publik tersebut membawa konsekwensi Perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 1985-2005 menjadi rencana tata ruang wilayah DKI Jakarta 2010, PERDA No. 6 Tahun 1999 ;
 5. bahwa letak geografi wilayah DKI Jakarta adalah merupakan tumpuan pertemuan kali atau sungai yang datang dari daerah selatan yang mempunyai kemiringan sangat tinggi dan ke utara semakin rendah dan juga terletak di di bawah permukaan laut, sehingga sejak jaman penjajahan Belanda sampai saat ini Jakarta mengalami banjir dan banjir tersebut dikenal banjir tahunan, musiman. Pada bulan Januari-Februari 2002 Jakarta Mengalami bencana banjir besar yang membawa korban manusia, kerugian harta benda. Di mana korban manusia dan kerugian harta benda tersebut menurut Para Penggugat

adalah akibat perbuatan melawan hukum dari pihak Tergugat I, II, dan Turut Tergugat ;

6. bahwa suatu perbuatan dinyatakan sebagai perbuatan melawan hukum/melanggar hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1365 KUHPerdata adalah bilamana perbuatan tersebut telah memenuhi salah satu dari 4 (empat) kriteria, yaitu ;
 - A. bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku ;
 - B. bertentangan dengan hak subjektif orang lain ;
 - C. bertentangan dengan kesusilaan ;
 - D. bertentangan dengan asas kepatuhan, ketelitian serta kehati-hatian

Bahwa pihak Para Penggugat untuk membuktikan dalil-dalil gugatannya mengajukan bukti surat tertanda P-1 s/d Pp-11, 10 (sepuluh) orang saksi fakta dan 3 (tiga) orang saksi ahli. Pihak Tergugat II dan Turut Tergugat membuktikan dalil jawabannya mengajukan bukti surat yang diberi tanda T.I-1 s/d T.I-12, T.II-1 s/d T.II-28 dan TT-1 s/d TT-2 .

Bahwa Majelis Hakim terlebih mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut ;

1. bahwa bukti P-1 adalah Audio Visual VCD mengenai banjir Jakarta 2002, Para Tergugat membenarkan pada bulan Januari-Februari 2002 Jakarta mengalami banjir, sehingga dengan demikian bukti P-1 tersebut dapat dipergunakan sebagai alat bukti ;

2. bahwa bukti P-3 adalah Copy dari Copy Kliping mengenai banjir dari berbagai surat kabar. Berdasarkan sifat dan fungsi tersebut maka bukti P-3 tidak dapat dipergunakan sebagai alat bukti sah ;
3. bahwa bukti P-4 adalah merupakan buah pikiran dan uraian yang bersifat pribadi maupun kelompok mengenai bencana banjir Jakarta 2002 yang menjadi dasar dalil gugatan pihak Para Penggugat dalam perkara ini, maka oleh karena itu bukti P-4 tersebut tidak perlu dipertimbangkan ;
4. bahwa bukti P-5 ialah *copy* dari *copy* mengenai laporan terjangkitnya berbagai penyakit yang dialami para korban banjir Jakarta 2002, di mana hal ini disesuaikan dengan fakta yang termuat dalam bukti surat Tergugat II, sehingga dengan hal demikian bukti P-5 dapat dipergunakan sebagai alat bukti ;
5. bahwa bukti P-6, P-7, P-8, dan P-9 adalah *copy* dari *copy* berbagai Keputusan Gubernur DKI Jakarta, di mana pihak Tergugat II tidak membantah mengenai kebenaran adanya keputusan Gubernur tersebut dan aslinya dapat dipastikan ada pada pihak Tergugat II maka oleh karena itu bukti P-6, P-7, P-8 dan P-9 tersebut dapat dipergunakan sebagai alat bukti ;
6. bahwa bukti P-10 dan P-11 adalah membuktikan Pihak Para Penggugat telah melakukan *notifikasi perkara* ini dan hal tersebut tidak merupakan bukti untuk membuktikan dalil-dalil gugatan ;

7. bahwa para saksi yang diajukan pihak Para Penggugat di persidangan adalah saksi fakta yaitu saksi yang mengalami penderitaan kerugian akibat bencana banjir Jakarta 2002, dan atas sifat dan tujuan Gugatan Perwakilan Kelompok maka Majelis Hakim berpendapat para Saksi tersebut dapat didengar keterangannya serta dipergunakan sebagai alat bukti sah ;
8. bahwa berdasarkan letak geografis wilayah DKI Jakarta banjir tidak dapat untuk dielakkan dan hanya tidak diketahui secara pasti banjir tersebut kapan datang. Para Penggugat mendalilkan Gugatannya didasarkan kepada penderitaan korban jiwa dan kerugian harta benda yang dialami adalah akibat ketidakseriusan dalam menyikapi bencana banjir dari pihak Tergugat I, Tergugat II, dan Turut Tergugat ;
9. bahwa pihak Tergugat I adalah Pimpinan Pemerintah Negara Indonesia yang mempunyai tugas dan fungsi melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ;
10. bahwa pihak Tergugat I untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut telah membuat berbagai kebijakan yang bersifat nasional maupun International baik dalam bentuk Perundang-Undangan, mengajukan APBN, membentuk institusi/Lembaga Pemerintahan, BANPRES, INPRES dan lain sebagainya ;

11. bahwa Indonesia Selalu mengalami bencana dan untuk mengatasi dan menagggulangi bencana tersebut Pemerintah atau pihak Tergugat I telah mengeluarkan berbagai Peraturan antara lain KEPRES No. 11 Tahun 1972 tentang Pembentukan Badan SAR Indonesia, KEPRES No. 43 Tahun 1990 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan SK Menko Kesra selaku ketua Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana No. 17/Kep/Menko/Kesra/X/1995 tentang organisasi, Tugas, Fungsi dan tata Kerja Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana. Dalam pelaksanaannya pihak Tergugat I memberi bimbingan teknis, bantuan peralatan, dan dana sedangkan pelaksanaan di lapangan di bawah kekuasaan dan tanggung jawab Pemerintah Daerah ;
12. bahwa berdasarkan fakta yang didapat di dalam perkara ini pihak Tergugat I sebelum terjadi bencana banjir melalui Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG), Menkim Praswil telah memberitahukan akan terjadi banjir dan menganjurkan agar masyarakat hati-hati serta dapat mengantisipasi akibat banjir tersebut (*Vide* bukti T.I-1, T.I-4) ;
13. bahwa pihak Tergugat I sendiri secara langsung pada saat dan setelah banjir ikut membantu dan memberi bantuan kepada msyarakat korban banjir, dan demikian juga instansi/Lembaga Pemerintah pusat berpartisipasi aktif dalam membantu dan memberi bantuan kepada masyarakat korban banjir (*vide* bukti T.I-6, T.I-7, T.I-8) ;

14. bahwa pemerintah negara Republik Indonesia terdiri dari Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah dan Pemerintah Daerah terdiri dari Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kota. Berdasarkan Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Pasal 7 ayat (1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama ;
15. bahwa Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan membuat kebijakan yang bersifat umum yang merata dan adil didasarkan kepada keadaan dan kebutuhan hidup masyarakat ;.
16. bahwa pihak Tergugat I melalui PP No. 47/1997 tentang Tata Ruang Nasional yang terkait dengan pengelolaan Kawasan Jabotabek. Keppres No.114/1999 tentang Penataan Ruang Kawasan Bogor-Puncak-Cianjur dan telah mempersiapkan Rakeppres tentang penataan Ruang Kawasan Jabotabek, hal ini telah membuktikan adanya program terpadu untuk menanggulangi bencana walaupun hal tersebut sampai saat ini belum terwujud pelaksanaan yang disebabkan berbagai faktor yang sedang dihadapi Pemerintah ;
17. bahwa pihak Tergugat I memberi informasi dan menerima informasi dari masyarakat dan juga telah membentuk institusi/Lembaga Pemerintahan yang terkait untuk itu serta berkoordinasi dengan media massa baik cetak maupun elektronik ;

18. bahwa perbuatan yang melawan prinsip-prinsip asas Pemerintahan yang baik (*Good Governance*), kepatutan, dan kesopanan tidak termasuk kewenangan hakim perdata untuk menilainya ;
19. bahwa berdasarkan bukti P-1 s/d P-11, keterangan para saksi-saksi, saksi ahli *tidak aturan normative* yang mengatur mengenai kewenangan, kewajiban, dan tanggung jawab pihak Tergugat I menyangkut Penanggulangan bencana banjir secara langsung di wilayah DKI Jakarta ;
20. bahwa atas uraian-uraian pertimbangan tersebut di atas, Majelis Hakim berpendapat perbuatan pihak Tergugat I tidak memenuhi salah satu Kriteria perbuatan melawan hukum dan oleh karena itu dalil gugatan Para Penggugat terhadap pihak Tergugat I tidak mempunyai dasar hukum serta patut ditolak untuk seluruhnya.;
21. bahwa pihak Turut Tergugat adalah Pimpinan Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Barat yang mempunyai kewenangan dan wilayah hukum yang berbeda dengan pihak tergugat II ;
22. bahwa Para Penggugat (Perwakilan Kelompok dan Anggota Kelompok) bertempat tinggal dan penduduk DKI Jakarta yang mengalami Penderitaan korban Jiwa, kerugian harta benda akibat bencana banjir di wilayah DKI Jakarta pada bulan Januari-Februari 2002 ;.
23. bahwa gugatan perkara ini didalilkan kepada penderita korban jiwa dan kerugian harta benda Para Penggugat akibat bencana banjir dan tidak

didasarkan kepada terjadinya banjir yang mengakibatkan penderitaan dan kerugian harta benda, sehingga dengan hal demikian adanya villa-villa di wilayah hukum pihak Turut Tergugat belum tentu, atas kebijakan pihak Turut Tergugat dan juga tidak mempunyai hubungan hukum dengan penderitaan dan kerugian harta benda para Penggugat ;.

24. bahwa atas bukti surat P-1 s/d P-11, saksi dan saksi ahli yang diajukan pihak para Penggugat tidak terdapat aturan *normative* yang mengatur mengenai kewenangan dan tanggung jawab pihak turut Tergugat menyangkut penanggulangan bencana banjir di wilayah DKI Jakarta ;
25. bahwa atas uraian-uraian tersebut dengan memperhatikan pertimbangan mengenai pihak Tergugat I tersebut diatas, maka Majelis Hakim berpendapat perbuatan pihak Tergugat tidak memenuhi salah satu kriteria perbuatan melawan hukum dan oleh karena itu dalil gugatan terhadap pihak Turut Tergugat tidak mempunyai dsar hukum serta patut untuk ditolak seluruhnya ;
26. bahwa keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.363 Tahun 1996 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana DKI Jakarta. Keputusan Gubernur Kepala DKI Jakarta No.625 Tahun 1997 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana DKI Jakarta, Keputusan Gubernur Kepala DKI Jakarta No.195 Tahun 1998 tentang Penyempurnaan Organisasi

dan Tata Kerja Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana di DKI Jakarta, Surat Keputusan Gubernur kepala DKI Jakarta No.222 Tahun 1998 tentang Prosedure Penanggulangan Bencana di DKI Jakarta. Surat Keputusan Gubernur kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.1822 Tahun 1998 tentang Petunjuk Pelaksanaan Manajemen Penanggulangan Bencana secara terpadu di DKI Jakarta adalah merupakan aturan *normative* di wilayah DKI Jakarta dalam penanggulangan Bencana (*vide* bukti P-8, P-9) ;

27. bahwa aturan *normative* penanggulangan bencana tersebut memuat tata cara penanggulangan bencana sebelum terjadi bencana dan sesudah terjadi bencana pada tingkat kelurahan, kecamatan dan kotamadia pada pokoknya sebagai berikut :

Sebelum terjadi bencana.

1. membuat peta rawan bencana ;
2. menyiapkan potensi masyarakat/linmas untuk penanggulangan bencana ;
3. melaksanakan penyuluhan penanggulangan bencana ;
4. menetapkan daerah alternatif pengungsian korban bencana ;
5. memberikan peringatan dini kepada masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana ;
6. menyusun program penanggulangan bencana antara lain pendidikan dan pelatihan. Gladi posko dan gladi tampungan penanggulangan ; dan

7. menetapkan anggaran penanggulangan bencana dalam APBD

Pada saat bencana.

1. mengungsikan korban bencana ;
2. mencari dan menyelamatkan korban dari akibat bencana ;
3. memberikan pertolongan pertama pada korban bencana dan menyiapkan dapur umum ;
4. menyiapkan tempat penampungan sementara ;
5. mengamankan daerah bencana ;
6. menerima, mengelola dan menyalurkan bantuan ; dan
7. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan penanggulangan bencana

Sesudah terjadi bencana.

1. menginventarisasi jumlah korban dan memperkirakan jumlah kerugian ;
2. memakamkan korban bencana yang meninggal dunia ;
3. merehabilitasi moril dan fasilitas sosial serta fasilitas umum yang terkena bencana ;
4. menempatkan korban bencana kepemukiman di daerah yang aman atau kelokasi semula ;

Pertimbangan lain :

1. bahwa saksi RANTO P. TAMBUNAN, M. NUH, ESA RAHMAWATI, ISMAWATI, NY. MONNA SIMANGUNSONG, G. SILALAH, AL BANUS SINAGA, SE, SUWANDI SUTANT, MOHAMAD NAJIB, dan SIMON

OSLAN SIREGAR pada pokoknya menerangkan bahwa mereka adalah korban bencana banjir wilayah DKI Jakarta pada Januari-Februari 2002, sebelum bencana banjir datang mereka tidak ada mendapat penyuluhan mengenai penanggulangan bencana, tidak ada pemberitahuan akan adanya banjir, tidak mengetahui tempat penampungan/ pengungsian. Setelah air memasuki rumah dan ketinggian \pm 1 meter s/d 2 meter para saksi dan masyarakat korban banjir menyelamatkan diri ke tempat yang lebih aman dan ada membentuk posko dengan suadaya masyarakat. Akibat bencana banjir tersebut para saksi dan korban bencana banjir mengalami penderitaan korban jiwa dan kerugian harta benda ;

2. bahwa saksi ahli EKO TEGUH PARIPURNO, Ir. RIO TAMBUNAN dan HAMENTO KUSUMA WUDJAJA pada pokoknya memberi keterangan bahwa bencana banjir di wilayah DKI Jakarta Januari-Februari 2002 adalah akibat perbuatan alam dan ulah manusia, adanya Perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah yang mengakibatkan lahan resapan air beralih fungsi menjadi fasilitas umum yang bersifat bisnis. Penderitaan korban jiwa dan kerugian harta benda yang dialami masyarakat korban banjir adalah menyebabkan sarana dan prasarana yang tidak memadai, aparaturnya bekerja tidak optimal dan kualitas sumber daya manusia ;
3. bahwa untuk terdapatnya kepastian hukum dan rasa keadilan masih perlu dipertimbangkan bukti-bukti yang diajukan pihak Tergugat II ;

4. bahwa pihak Tergugat II mengajukan bukti surat tertanda T.II-1 s/d T.II-28 ;
5. bahwa bukti T.II-1 s/d T.II-5 sudah menyangkut pertimbangan dalam *eksepsi* Bukti T.II-6 adalah laporan pengendalian dan penanggulangan banjir di wilayah DKI Jakarta dimana di dalamnya termuat laporan pada saat sebelum bencana, pada saat bencana terjadi dan setelah bencana terjadi ;
6. bahwa bukti T.II-6 adalah bersifat laporan yang kebenarannya dapat bersifat subjektif dan juga dalam laporan tersebut tidak termuat adanya peringatan dini secara langsung kepada masyarakat di daerah rawan banjir akan terjadi bencana banjir dan penyiapan potensi masyarakat/linmas untuk penanggulangan bencana, pendidikan dan latihan gladi Posko dan gladi Lapangan Penanggulangan dan lain sebagainya ;
7. bahwa bukti T.II-8 adalah instruksi gubernur Kepala DKI Jakarta No. 272 Tahun 2001 tanggal 31 November 2001 tentang antisipasi perkembangan situasi musim hujan di wilayah propinsi DKI Jakarta, baru ditindaklanjuti pada tanggal 30 Januari 2002 dengan surat tugas No. 10/Wkq-Pem/2002 (*vide* bukti P-7), sedangkan banjir di wilayah Propinsi DKI Jakarta telah terjadi sejak tanggal 23 Januari 2002 ;
8. bahwa bukti T.II-9 adalah mengenai instruksi Gubernur Kepala DKI Jakarta no.10 tahun 2002 tanggal 1 Februari 2002 tentang pembentukan posko-posko Dalam Rangka Penanggulangan Dampak

Banjir adalah merupakan kebijakan setelah terjadi bencana (*vide* bukti P-6) ;

9. bahwa bukti T.II-10 adalah bersifat laporan yang kebenarannya dapat bersifat subjektif dan dalam laporan tersebut termuat dalam tabel 3 posko-posko di Kecamatan wilayah kota Jakarta Barat ada dibentuk sebelum, setelah dan sesudah bencana dan juga tidak termuat adanya peringatan dini secara langsung ke masyarakat di wilayah rawan banjir akan terjadinya bencana banjir penyiapan potensi masyarakat/linmas untuk penanggulangan bencana dan lain sebagainya ;.
10. bahwa bukti T.II-11 adalah surat Lurah Ancol ke seluruh RT, RW di wilayah tanggal 14 Desember 2001, di mana surat ini dibuat jauh sebelum bencana banjir dan tidak ada tindak lanjut kepada masyarakat di wilayah rawan banjir ;
11. bahwa Bukti T.II-12 adalah mengenai penjelasan tentang *Class Action* dan tidak merupakan pembuktian dalil-dalil jawaban ;
12. bahwa Bukti T.II-11a, T.II-13 s/d T.II-20, T.II-22 s/d T.II-27 adalah mengenai penyaluran bantuan bencana banjir kepada masyarakat korban banjir ;
13. bahwa bukti T.II-21 adalah pertanggungjawaban Gubernur Propinsi DKI Jakarta tentang Nota Perhitungan APBD tahun anggaran 2001, secara politis dan *juridis* dapat dikatakan diterima walaupun ada cacatan sedangkan secara *sosiologis* belum dapat dipastikan apakah diterima atau tidak, serta bencana banjir yang terjadi di kawasan DKI

Jakarta adalah bulan Januari-Februari 2002, sehingga hal tersebut belum masuk dalam pertanggung jawaban ;

14. bahwa bukti T.II-28 adalah Photo banjir yang terjadi di Eropa dan secara hukum tidak ada hubungannya dengan penderitaan korban jiwa dan kerugian harta benda yang dialami Para Penggugat ;
15. bahwa atas uraian pertimbangan mengenai bukti-bukti yang diajukan pihak Para Penggugat dan Tergugat II tersebut di atas Majelis Hakim berpendapat telah terbukti ada suatu perbuatan yang memenuhi salah satu kriteria Perbuatan Melawan Hukum Yaitu perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atas aturan normatif Penanggulangan Bencana sebelum bencana terjadi ;
16. bahwa Majelis Hakim masih perlu mempertimbangkan apakah perbuatan tersebut adalah merupakan perbuatan pihak Tergugat II ;
17. bahwa pihak Tergugat II adalah Gubernur Kepala DKI Jakarta dalam mengantisipasi bencana di wilayah DKI Jakarta telah membuat dan mengeluarkan kebijakan berupa menerbitkan berbagai surat keputusan, instruksi, mengajukan APBD dan membentuk instansi/Lembaga Pemerintah Daerah ;
18. bahwa keputusan Gubernur Kepala DKI Jakarta No.363 Tahun 1996, No.625 Tahun 1997, No.195 Tahun 1998, No.222 Tahun 1998, No.1822 Tahun 1998 dan instruksi Gubernur Kepala DKI Jakarta No. 272 Tahun 2001 adalah merupakan *aturan Normatif* di wilayah DKI Jakarta dalam penanggulangan bencana (*vide* bukti P-8, P-9, T.II-8) ;

langsung turun dan menggerakkan instansi-instansi *Vertikal* dan *Horisontal* serta masyarakat untuk penanggulangan dan pengendalian bencana, memberi bantuan dan rehabilitasi sarana dan prasarana yang rusak ;

22. bahwa pasal 14, 15, dan 16 keputusan Gubernur Kepala DKI Jakarta No. 222 Tahun 1998 mengatur Walikota sebagai Ketua satuan pelaksana Penanggulangan bencana mempunyai tugas dan fungsi untuk kegiatan pelaksanaan upaya penanggulangan bencana secara langsung di wilayahnya, pengupayakan pencegah terjadinya bencana melalui peningkatan kewaspadaan masyarakat dengan kegiatan penyuluhan, pelatihan gladi, dan pembinaan, Penerimaan dan Penyaluran serta pertanggungjawaban bantuan penanggulangan bencana ;
23. bahwa berdasarkan lampiran keputusan Gubernur kepala DKI Jakarta No. 222 Tahun 1998 pada halaman 13 memuat walikota sebagai Ketua Satuan Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Merupakan pelaksanaan operasional di daerahnya dan bertanggung jawab kepada pihak tergugat II (*vide* bukti P-9) ;
24. bahwa sebagai tindak lanjut dari ketentuan tersebut di atas Walikota Jakarta Barat telah memberikan laporan tentang pertanggungjawaban Penanggulangan banjir yang menderita korban jiwa, kerugian harta benda adalah masyarakat yang bertempat tinggal di lima wilayah Kotamadia DKI Jakarta (*vide* Bukti T.II-10) ;

25. bahwa atas uraian-uraian tersebut Majelis Hakim berpendapat pihak Tergugat telah berdaya upaya sesuai dengan daya yang dimiliki untuk penanggulangan dan pengendalian Bencana banjir Januari-Februari 2002 dan yang melalaikan kewajiban hukumnya dalam penanggulangan dan pengendalian banjir adalah walikota sewilayah Propinsi DKI Jakarta Ketua Satuan Penanggulangan Bencana ;
26. bahwa berdasarkan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Setiap Pemerintah Daerah baik Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten dan kota mempunyai kewenangan yang luas dan bertanggung jawab, sehingga dengan hal demikian Pemerintah kota dapat melakukan suatu perbuatan melawan hukum serta dapat dituntut pertanggungjawabannya di dalam dan di luar Pengadilan ;
27. bahwa atas uraian-uraian pertimbangan tersebut di atas, Majelis hakim berpendapat perbuatan pihak Tergugat II tidak memenuhi salah satu kriteria perbuatan melawan hukum dan oleh karena itu dalil gugatan Para Penggugat terhadap pihak Tergugat II tidak mempunyai dasar hukum serta patut ditolak untuk seluruhnya ;
28. bahwa dalil pokok Gugatan pihak Para Penggugat tidak terbukti dan ditolak, maka dalil-dalil gugatan selebihnya tidak perlu dipertimbangkan dan ditolak seluruhnya ;
29. bahwa menunjuk hal-hal yang dipertimbangkan tersebut di atas gugatan pihak Para Penggugat ditolak seluruhnya maka pihak Para

Penggugat patut dinyatakan pihak yang kalah serta dibebani untuk membayar ongkos perkara ;

Memperhatikan ketentuan Perundangan-undangan yang berhubungan dengan perkara ini :

MENGADILI :

TENTANG EKSEPSI :

Menolak eksepsi pihak Tergugat I, II, dan turut Tergugat untuk seluruhnya

TENTANG PROVISI :

Menolak Gugatan provisi untuk seluruhnya ;

TENTANG POKOK PERKARA :

1. Menolak Gugatan pihak Para Penggugat untuk seluruhnya ; dan
2. Menghukum pihak Para Penggugat untuk membayar ongkos perkara sebesar Rp. 389.000,- (tiga ratus delapan puluh ribu rupiah).

Demikianlah diputuskan pada hari Senin tanggal 11 Nopember 2002 dalam rapat musyawarah Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang terdiri dari KORNEL SIANTURI, S.H., MH., sebagai Hakim Ketua Majelis I NENGAH SURIADA, S.H, dan H.MUH DAMING SUNUSI, S.H., masing-masing sebagai Hakim Anggota, putusan mana diucapkan dalam persidangan terbuka untuk umum pada hari Kamis, tanggal 21 Nopember 2002 oleh KORNEL SIANTURI, S.H., MH., Hakim Ketua Majelis Tersebut, didampingi oleh I NENGAH SURIADA, S.H., dan H. MUH. DAMING SUNUSI., S.H., masing-masing sebagai Hakim Anggota

dibantu Ny. MARTINTJE PIRSOUW KAINAMA sebagai Panitera Pengganti. Dihadiri oleh Kuasa Para Penggugat, Kuasa Tergugat I, Tergugat II, dan tanpa dihadiri Turut Tergugat.

3. DAMPAK EKONOMI TERHADAP MASYARAKAT AKIBAT KERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP SEHINGGA TERJADI GUGATAN PERWAKILAN

Bahwa akibat dari banjir tersebut terjadi gelombang pengungsi yang cukup besar, warga harus mengungsi ke tempat pengungsian. Hal mana tempat pengungsian ini tidaklah layak huni. Seperti ada warga yang harus mengungsi tempat Pemakaman Umum (TPU) Prumpung, Jakarta Timur dan harus berdesakan dalam tenda plastik ukuran 2 x 2 m diatas gundukan makam.

Tabel 3.1

Peta Penyebaran Pengungsi

Wilayah	Kecamatan	Jumlah KK	Jumlah jiwa
Jakarta Barat	1. Kembangan 2. Tambora 3. Kebon jeruk 4. Grogol petamburan	26.687	91.714
Jakarta Pusat	1. Cempaka putih 2. Sawah besar 3. Tanah abang	5.549	25.100
Jakarta Selatan	1. Mampang prapatan 2. Kebayoran lama 3. Tebet 4. Pancoran 5. pesanggrahan	10.150	32.857
Jakarta Timur	1. Jatinegara 2. Makassar 3. Duren sawit	28.462	11.887

	4. Kramat jati 5. Pasar rebo 6. Ciracas		
Jakarta Utara	1. Penjaringan 2. Koja 3. Tanjung priuk 4. Kelapa gading	26.532	99.877
		97.380	365.436

Bahwa kerugian yang dialami dapat diklarifikasikan sebagai berikut :

a. WAKIL KELAS I mengalami kerugian materiil sebagai berikut :

Tabel 3.2.

Kerugian Gun Subari

No	Jenis Kerugian	Volume		Frekuensi		Harga Satuan		Jumlah		Ket
1	Bangunan	-	-	-	-	-	-	Rp.	-	
2	Barang elektronik :									
	Kipas angin	1	Buah	1	Kali	Rp.	150,000	Rp.	150,000	
3	Mebelair :									
	Spring bed	1	Buah	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000	
	Lemari	3	Buah	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	2,250,000	
	Meja tamu	1	Set	1	Kali	Rp.	600,000	Rp.	600,000	
4	Lain-lain :									
	Pakaian	6	Set	1	Kali	Rp.	250,000	Rp.	1,500,000	
5	Kehilangan keuntungan :	2	Orang	25	Hari	Rp.	50,000	Rp.	2,500,000	
6	Meninggal :									1 orang
	Biaya pemakaman	1	Orang	1	Kali	Rp.	250,000	Rp.	250,000	
	Urus surat	1	Orang	1	Kali	Rp.	100,000	Rp.	100,000	
	Uang duka	1	Orang	1	Kali	Rp.	5,000,000	Rp.	5,000,000	
	tahlilan	1	Orang	7	Kali	Rp.	750,000	Rp.	5,250,000	
	Total							Rp.	18,350,000	

WAKIL KELAS II mengalami kerugian materiil sebagai berikut :

Tabel 3.3

Kerugian Nuraeni

No	Jenis Kerugian	Volume		Frekuensi		Harga Satuan		Jumlah		Ket
1	Bangunan	1	Buah	1	kali	Rp.	900,000	Rp.	900,000	
2	Barang elektronik :									
	Televisi	1	Buah	1	Kali	Rp.	1,200,000	Rp.	1,200,000	
	Radio tape	1	Buah	1	Kali	Rp.	850,000	Rp.	850,000	
	Kulkas	1	Buah	1	Kali	Rp.	1,200,000	Rp.	1,200,000	
3	Mebelair									
	Lemari	1	Buah	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000	
	Buffet	1	Buah	1	Kali	Rp.	500,000	Rp.	500,000	
	Meja belajar	1	Set	1	Kali	Rp.	350,000	Rp.	350,000	
	Meja tamu	1	Set	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000	
4	Alat rumah tangga :									
	Mixer	1	Buah	1	Kali	Rp.	150,000	Rp.	150,000	
5	Lain-lain :									
	Buku sekolah	3	Set	1	Kali	Rp.	250,000	Rp.	750,000	
6	Kehilangan keuntungan :	2	Orang	8	Hari	Rp.	50,000	Rp.	800,000	
7	Sakit :									
	Diare	1	Anak	3	Hari	Rp.	25,000	Rp.	75,000	Anak 10 th
	Muntaber	1	Anak	5	Hari	Rp.	25,000	Rp.	125,000	Anak 12 th
	Panas tinggi	1	Anak	25	Hari	Rp.	25,000	Rp.	625,000	Anak 8 th
Total								Rp.	9,025,000	

WAKIL KELAS III mengalami kerugian materiil sebagai berikut :

Tabel 3.4

Kerugian Casminah

No	Jenis Kerugian	Volume		Frekuensi		Harga Satuan		Jumlah	
1	Bangunan	1	Buah	1	kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000
3	Mebelair								
	Kasur	2	Buah	1	Kali	Rp.	250,000	Rp.	500,000
	Lemari	1	Buah	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000
	Buffet	1	Buah	1	Kali	Rp.	500,000	Rp.	500,000
	Ranjang	1	buah	1	Kali	Rp.	500,000	Rp.	500,000
	Dipan	1	Buah	1	Kali	Rp.	250,000	Rp.	250,000
4	Alat rumah								

WAKIL KELAS VIII mengalami kerugian materiil sebagai berikut :

Tabel 3.9

Kerugian M. Siringo – ringo

No	Jenis Kerugian	Volume		Frekuensi		Harga Satuan		Jumlah		Ket
1	Bangunan	1	Rumah	1	bulan	Rp.	5,000,000	Rp.		
2	Barang elektronik :									
	Televisi	1	Buah	1	Kali	Rp.	1,200,000	Rp.	1,200,000	
	Kulkas	1	Buah	1	Kali	Rp.	1,200,000	Rp.	1,200,000	
	Radio tape	1	Buah	1	Kali	Rp.	850,000	Rp.	850,000	
	Komputer	1	Buah	1	Kali	Rp.	3,500,000	Rp.	3,500,000	
3	Mebelair									
	Springbed	1	Buah	1	kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000	
	Lemari	3	Buah	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	2,250,000	
	Buffet	2	Buah	1	Kali	Rp.	500,000	Rp.	1,000,000	
	Mebel	2	Set	1	Kali	Rp.	600,000	Rp.	1,200,000	
	Meja belajar	2	Set	1	Kali	Rp.	350,000	Rp.	700,000	
4	Alat rumah tangga :									
	Kompore	1	Buah	1	Kali	Rp.	225,000	Rp.	225,000	
	Alat dapur	1	Set	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000	
	Perkakas	1	Set	1	Kali	Rp.	500,000	Rp.	500,000	
5	Surat berharga :									
	SIM	1	Buah	1	Kali	Rp.	120,000	Rp.	120,000	Beaya urus
	STNK	1	Buah	1	Kali	Rp.	100,000	Rp.	100,000	Beaya urus
	KTP	1	buah	1	Kali	Rp.	15,000	Rp.	15,000	Beaya urus
	Buku tabungan	1	Buah	1	Kali	Rp.	50,000	Rp.	50,000	Beaya urus
	PBB	1	Buah	1	Kali	Rp.	15,000	Rp.	15,000	Beaya urus
	Dokumen	5	Buah	1	Kali	Rp.	20,000	Rp.	20,000	Beaya urus
	Surat penting lainnya	1	Buah	1	Kali	Rp.	75,000	Rp.	75,000	Beaya urus
6	Lain-lain									
	Pakaian	8	Set	1	Kali	Rp.	250,000	Rp.	2,000,000	
	Ternak	6	Ekor	1	Kali	Rp.	25,000	Rp.	150,000	
	Alat kerja	1	Set	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000	
	Buku sekolah	1	Set	4	Orang	Rp.	250,000	Rp.	1,000,000	
	Alat sekolah	1	Set	4	Hari	Rp.	75,000	Rp.	300,000	
7	Kehilangan keuntungan :	4	Orang	10		Rp.	75,000	Rp.	3,000,000	
Total								Rp.	26,800,000	

WAKIL KELAS XI mengalami kerugian materiil sebagai berikut :

Tabel 3.11

Kerugian Gatot Sudarto

No	Jenis Kerugian	Volume		Frekuensi		Harga Satuan		Jumlah	
1	Bangunan	1	Rumah	1	Bulan	Rp.	500,000	Rp.	500,000
2	Barang elektronik :								
	Dinamo	3	buah	1	kali	Rp.	600,000	Rp.	1,800,000
3	Alat rumah tangga :								
	Lemari makan	1	Buah	1	kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000
4	Kehilangan keuntungan	2	Buah	6	Hari	Rp.	50,000	Rp.	600,000
5	Sakit :	2	buah	7	Hari	Rp.	25,000	Rp.	350,000
Total								Rp.	4,000,000

WAKIL KELAS XII mengalami kerugian materiil sebagai berikut :

Tabel 3.12

Kerugian Admir Sagrul

No	Jenis Kerugian	Volume		Frekuensi		Harga Satuan		Jumlah	
1	Bangunan	1	Rumah	1	Bulan	Rp.	2,500,000	Rp.	2,500,000
2	Barang elektronik :								
	Dispenser	1	Buah	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000
	Pompa air	1	Buah	1	Kali	Rp.	250,000	Rp.	250,000
	Kulkas	1	Buah	1	Kali	Rp.	1,200,000	Rp.	1,200,000
3	Mebelair :								
	Lemari pakaian	1	Buah	1	Kali	Rp.	750,000	Rp.	750,000
4	Kehilangan keuntungan :	5	Orang	8	Hari	Rp.	100,000	Rp.	4,000,000
Total						Rp.		Rp.	9,450,000

Bahwa total kerugian yang diderita PARA WAKIL KELAS adalah Rp. 133.985.000,- (Seratus tiga puluh tiga juta sembilan ratus delapan puluh lima juta rupiah).

Bahwa di samping kerugian materiil PARA WAKIL KELAS juga mengalami kerugian imateriil berupa kesedihan, kecemasan, ketakutan, tidaknyamanan, dalam pengungsian, dst yang tidak ternilai harganya, namun bila dinominalkan dapat berjumlah Rp. 100.000.000 per orangnya.

Tabel 3.15

Peta Kerugian Kemanusiaan

wilayah	Korban Banjir	meninggal	Luka-luka	sakit	Hilang
karta	365.435 orang	52 orang		22.860 (sakit) 13.000 (diare)	

Sumber : Dari berbagai sumber diolah oleh ISJ

Selain itu ada pula kerugian yang sifatnya komunal dan dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

Tabel 3.16

Kerusakan Fasilitas Publik

No	Jenis Fasilitas Publik	Total Kerusakan	Sebaran Kerusakan		Konsentrasi Tempat
			wilayah	jumlah	
	telpon	17000 nomer telepon terputus	Wil Timur	6000 sst	Gandaria, Tebet, Penggilingan, Jatinegara, kelapa gading
			Wil Barat	4000 sst	Cengkareng, kedoya, Pal merah, slipi
			Wil Selatan	1900 sst	Ciledug
			Bekasi	500 sst	Pekayon, Permata Regency, Cibitung
			Tangerang	3000 sst	Pasar kemis, Cipondoh, Tangerang Kota
	Listrik	1570 gardu tergenang air dengan estimasi			

		kerugian 40 milyar			
3	Jalan Raya	100 km jalan rusak	Jalan Utama		Jl. Mh Tamrin, sebagian Jend Sudirman, kawasan semanggi, gatot subroto, S Parman, Asia afrika, palmerah barat, kebayoran lama, latumeten, tanjung duren, daan mogot, raya perjuangan, panjang, KHM Mansyur, kiai Caringin, tubagus angke, raya joglo, pos pegumben, martadinata, KH Margono Djojohadikoesoemo, galunggung.
			Jalan penghubung kawasan pemukiman		Jl. H kelik Srengseng, Panjang
			Jalan perumahan		Taman alfa indah di jl raya joglo, permata hijau, beberapa ruas jalan di pondok indah, taman kota, taman duta mas, taman ratu, taman surya, green garden, taman aries, villa meruya.
4		10 jembatan rusak			
5		218 sekolah (SD-SMU) rusak			
3	Rumah warga	100.000 buah rusak			

Data : Dari berbagai sumber diolah oleh ISJ

Bahwa kerugian komunal tersebut bila dinominalkan akan berkisar
tidak kurang dari Rp. 1.200.000.000 (satu triliun dua ratus miliar rupiah)

Tabel 3.17

Peta Penyebaran Banjir.

Wilayah	Luas Wilayah	Luas Banjir
Jakarta Pusat	4.790 ha	1.977 ha
Jakarta Utara	15.401 ha	7.681 ha
Jakarta Timur	18.773 ha	4.37 ha
Jakarta Barat	12.615 ha	5.420 ha
Jakarta Selatan	14.573 ha	526 ha

Sumber : Suara Pembaharuan 6 Feb 2002

Bahwa peristiwa banjir mengakibatkan belasan perjalanan kereta api dari Jakarta menuju kawasan timur khususnya lewat jalur utara dibatalkan.

Untuk kasus kebakaran hutan Medan para penggugat tidak merinci tuntutan ganti rugi yang diperkirakan mencapai Rp 2.500.000.000,00 (dua trilyun lima ratus juta rupiah). Hanya disebutkan nominal tersebut merupakan akumulasi kerugian akibat kebakaran hutan.

Sedangkan kasus pencemaran sungai Days Way seputih kerugian dialami 1.145 KK dari 11 desa. Pendapatan perhari penduduk tersebut sebagai nelayan adalah Rp 50.000,00 perhari, tetapi setelah pencemaran pendapatan mereka hanya Rp 10.000, 00 perhari dan para penggugat menuntut kerugiannya sebesar Rp 15.000,00 perhari.

Kerugian dialami sejak tanggal 29 april 1999 sampai dengan Desember 1999. Jadi kerugian materiil yang timbul adalah $1.145 \text{ KK} \times \text{Rp } 15.000,00 \times 8 \text{ bulan (245 hari)} = \text{Rp } 4.207.875.000,00$ (empat milyar dua ratus tujuh juta delapan ratus tujuh puluh lima ribu rupiah). Sedangkan kerugian immateriil dihitung sebanyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah. Sehingga total kerugian adalah Rp 5.207.875.000,00 (lima milyar delapan ratus tujuh juta delapan ratus tujuh puluh lima ribu rupiah).

B. PEMBAHASAN

1. Masalah-masalah yang timbul pada gugatan perwakilan terhadap perusahaan dan pemerintah pelaku pencemaran serta kelalaian dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia

Dalam permasalahan keterlambatan keberadaan PERMA yang mengatur gugatan CA, Indro Sugianto (2003) berpendapat bahwa tradisi pemerintah Indonesia dalam merespons perkembangan hukum lingkungan adalah menunggu terjadinya kasus-kasus yang kemudian dari kasus tersebut di butuhkan aturan yang melandasinya, termasuk di dalamnya adalah pengaturan mengenai CA.

Hal tersebut sangat merugikan masyarakat sebagai pencari keadilan serta membuat lambatnya penegakan hukum lingkungan di Indonesia.

Perbedaan interpretasi para penegak hukum terhadap peraturan CA salah satunya disebabkan tidak diatur secara rinci mengenai CA. Hal tersebut terjadi sebelum adanya PERMA dan setelah PERMA berlaku. Kekurangan pada aturan hukum yang mengatur CA akan menyebabkan para pihak yang bersengketa akan menafsirkan sesuai dengan kepentingannya masing-masing.

Dalm hal kelemahan penegakan hukum oleh aparat, Soerjono Soekanto (2002: 25) berpendapat terdapat halangan-halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan yang seharusnya dari golongan panutan atau penegak hukum bisa berasal dari dirinya sendiri atau dari

lingkungan. Halangan-halangan yang memerlukan penanggulangan tersebut adalah antara lain :

1. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi,
2. Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi,
3. Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi,
4. Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan material,
5. Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme

Hal tersebut salah satu yang menyebabkan kurangnya minat aparat penegak hukum dalam mempelajari CA.

Hal lain adalah mengenai tingkat kesadaran dari masyarakat yang kurang untuk mendukung proses berjalannya CA, hal tersebut terjadi disebabkan kurangnya sosialisasi dari para pihak yang berperkara.

Mengenai kesadaran masyarakat Soerjono Soekanto (2002: 44) berpendapat bahwa kalau warga masyarakat sudah mengetahui hak-hak dan kewajiban mereka, maka mereka juga akan mengetahui aktivitas-aktivitas penggunaan upaya-upaya hukum untuk melindungi, memenuhi dan mengembangkan kebutuhan-kebutuhan mereka sesuatu dengan aturan yang ada. Hal itu semua biasanya dinamakan kompensasi hukum yang tidak mungkin ada, apabila warga masyarakat :

1. Tidak mengetahui atau tidak menyadari, apabila hak-hak mereka dilanggar atau terganggu,
2. Tidak mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingannya,
3. Tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor keuangan, psikis, sosial atau politik,
4. Tidak mempunyai pengalaman menjadi anggota organisasi yang memperjuangkan kepentingan-kepentingannya,
5. Mempunyai pengalaman-pengalaman kurang baik di dalam proses interaksi dengan pelbagai unsur kalangan hukum formal.

Pasal 1917 KUH Perdata mengatur asas *Nebis in Idem*, yaitu terhadap suatu perkara yang telah diputus dan putusannya telah berkekuatan hukum tetap, tidak boleh dituntut atau diadili untuk kedua kalinya. Pasal 9 PERMA hanya menentukan jika ganti rugi yang dituntut dikabulkan, bagaimana halnya jika ganti rugi ditolak, apakah berlaku ketentuan *Nebis in Idem*, dan mengikat seluruh anggota kelompok. Hal ini berbeda dengan proses acara biasa dimana pihak –pihak secara formil terlibat langsung dalam proses acara. Dalam gugatan perwakilan kelompok anggota kelas adalah penggugat absentee, yang hanya mengetahui dan terikat pada asas *nebis in idem* ini.

Meskipun adanya perbedaan tersebut, dengan mengacu pada Pasal 10 PERMA, Susanti Adi Nugroho (2002) berpendapat bahwa asas ini juga berlaku bagi gugatan perwakilan kelompok yang telah berkekuatan

hukum tetap, dan juga mengikat wakil kelompok dan seluruh anggota kelompok yang lain kecuali anggota kelompok yang telah menyatakan *opt-out*. Meskipun berlebihan, hakim dalam putusannya juga dapat mempertimbangkan bahwa anggota kelompok *absentee* juga terikat pada putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap.

Banyak hakim maupun praktisi hukum lainnya menanyakan tentang kemungkinan diajukannya permohonan banding jika gugatan perwakilan kelompok tersebut dikabulkan oleh hakim. Dengan mengacu pada Pasal 5 ayat (3) dan (4) PERMA, apabila hakim memutuskan penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, maka pertimbangan hakim tersebut dituangkan dalam penetapan hakim dan mengajukan banding. Dalam hal ini terjadi demikian permohonan banding dari tergugat dapat dicatat dan perkara diteruskan dengan memeriksa substansi perkaranya. Seperti halnya dalam putusan sela yang dibanding, berkas perkara hanya dapat dikirim ke Pengadilan Tinggi bersama-sama dengan putusan akhir setelah substansi perkara selesai diputuskan hakim.

Namun sebaliknya jika hakim berpendapat bahwa penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok ini dinyatakan tidak sah, karena persyaratan gugatan perwakilan kelompok atau hakim berpendapat bahwa perkara tersebut lebih praktis dan efisien dengan acara gugatan biasa, maka pemeriksaan gugatan dihentikan dengan suatu putusan hakim yang menyatakan bahwa penggunaan prosedur gugatan perwakilan kelompok tidak dapat diterima, tanpa perlu lagi diperiksa

substansi perkaranya. Jika penggugat wakil kelompok atau pengacaranya menyatakan banding, maka berkas perkara dapat dikirim ke Pengadilan Tinggi. Perkara dapat saja diajukan kembali dengan tata cara gugatan biasa. Pada yang terakhir ini berlaku acara gugatan biasa yang memerlukan surat kuasa dari semua yang diwakilinya.

Mengenai bantuan hukum cuma-cuma dalam perkara *class action* tidak diatur dalam PERMA, tetapi kita dapat mengacu pada acara gugatan biasa, dimana bantuan cuma-cuma dapat diberikan bagi mereka yang tidak mampu, sepanjang memenuhi syarat seperti surat bukti diri tidak mampu yang diterbitkan oleh Kepala Desa dan dilegalisir oleh Camat.

Bantuan hukum cuma-cuma untuk gugatan *class action* sulit diterapkan, karena dalam acara *class action* wakil kelompok tidak mewakili diri sendiri saja, tetapi juga untuk kepentingan anggota kelompok yang lain. Persyaratan kelayakan bagi wakil kelompok tidak saja harus berintegritas tinggi, jujur, dapat dipercaya, tetapi juga harus profesional dan bonafide, mampu membayar biaya perkara dan biaya notifikasi.

Salah satu contoh tidak rincinya PERMA mengatur CA adalah belum diaturnya mengenai persoalan perkara apa saja yang bisa diajukan melalui CA. Kekurangrincian tersebut salah satunya disebabkan belum pernah terjadi kasus-kasus yang membutuhkan aturan –aturan yang tidak ada dalam PERMA sebelum proses pembuatan PERMA tersebut.

Dari keseluruhan putusan pengadilan yang telah dianalisa sebagaimana tersebut di atas, dapat dicatat bahwa bantahan pertama

yang dikedepankan oleh Tergugat terhadap pengguna prosedur "Gugatan Perwakilan" ini adalah tentang Surat Kuasa dari anggota kelas kepada wakil kelas. Dalam ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, dalam hal ini ketentuan *Pasal 123 HIR* atau ketentuan *Pasal 147 RBg*, pada intinya memuat ketentuan bahwa untuk dapat bertindak selaku kuasa atau wakil, seseorang kelas yang berjumlah sangat banyak (*numerousity*) maka tentu akan sangat menyulitkan, tidak praktis dan tidak sesuai dengan tujuan filosofis dari "Gugatan Perwakilan" yang mengidealkan tercapainya kemudahan masyarakat dalam memperoleh akses terhadap keadilan. Di samping itu, adanya ketentuan dalam prosedur acara gugatan perwakilan kelompok (*Class Action*) yang menentukan bahwa dalam pengajuan gugatan secara *Class Action* tidak dipersyaratkan adanya surat kuasa dari anggota kelas kepada wakil kelas adalah untuk mengatasi permasalahan tehnik serta kendala psikologis yang mungkin timbul dalam pengajuan gugatan yang bersifat publik semacam ini.

Di samping memenuhi persyaratan-persyaratan formal surat gugatan, sebagaimana diatur dalam Hukum Acara Perdata yang berlaku, surat gugatan perwakilan kelompok juga harus memuat hal-hal sebagai berikut :

1. Identitas secara lengkap dan jelas tentang wakil kelompok;
2. Definisi kelompok secara rinci dan spesifik walaupun tanpa menyebutkan nama anggota kelompok satu per satu
3. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitannya dengan kewajiban melakukan pemberitahuan

4. Peserta dari seluruh kelompok wakil kelompok maupun anggota kelompok, baik yang teridentifikasi maupun yang tidak teridentifikasi dikemukakan secara jelas maupun secara terperinci.
5. Apabila besarnya tuntutan tidak sama dikarenakan sifat dan tingkat kerugiannya berbeda antara satu anggota dengan anggota yang lain, maka dalam satu gugatan perwakilan dapat dikelompokkan menjadi berbagai bagian kelompok atau sub kelompok
6. Tuntutan atau *petitum* tentang ganti rugi harus dikemukakan secara jelas dan terperinci memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok termasuk usulan tentang pembentukan tim atau panel yang membantu memperlancar distribusi ganti kerugian.

Kelengkapan persyaratan formal seperti yang ditentukan dalam Pasal 3 PERMA tersebut haruslah dikaitkan dengan kewenangan hakim ataupun panitera yang menerima pengajuan gugatan perwakilan kelompok, untuk memberikan petunjuk atau nasehat sebatas mengenai persyaratan-persyaratan formal gugatan perwakilan kelompok sebagaimana telah dijelaskan di atas, sehingga pada awal pemeriksaan persidangan, syarat formal gugatan perwakilan terutama ayat (5) dan (6) telah dipenuhi

Dengan telah dikeluarkannya Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2002 maka seharusnya permasalahan surat kuasa ini tidak menjadi permasalahan lagi karena secara tegas Peraturan Mahkamah

Agung tersebut menentukan bahwa wakil kelas tidak dipersyaratkan untuk memperoleh surat kuasa dari anggota kelas.

Pengajuan wakil kelas dalam jumlah sangat banyak ini tentunya akan sangat menyulitkan penggugat dalam membuktikan adanya unsur "kesamaan kepentingan" antara wakil kelas dengan anggota kelas. Dalam praktek hal tersebut justru menjebak pihak penggugat dalam proses pembuktian kesamaan kepentingan.

Dalam putusan pengadilan sebagaimana tersebut di atas, penggugat, tergugat maupun pengadilan masih terjebak pada pemikiran bahwa gugatan dengan prosedur "*Class Action*" identik dengan gugatan atas dasar hak gugat LSM atau "*NGO's standing to sue*". Hal ini nampak antara lain terlihat dalam pertimbangan-pertimbangan putusan Pengadilan Negeri Medan dalam perkara No. 425 / Pdt. G / PN.Mdn

Sebagai pedoman sebelum adanya Undang-undang yang mengatur gugatan perwakilan kelompok, hakim dalam memeriksa dan mempertimbangkan gugatan perwakilan kelompok, dapat ditempuh mekanisme pemeriksaan sebagai berikut :

Ada 2 tahap pemeriksaan :

1. Tahap awal proses pemeriksaan atau tahap pengakuan *class action*
2. Tahap pemeriksaan *liability* atau pemeriksaan substansi gugatan perkara

Dalam tahap ini, hakim wajib memeriksa dan mempertimbangkan kriteria-kriteria dan persyaratan gugatan perwakilan kelompok.

Pemberitahuan / *notifikasi* menurut Pasal 7 ayat (2) PERMA wajib dilakukan oleh penggugat atau para penggugat sebagai wakil kelompok keadaan anggota kelompok pada tahap :

3. Segera setelah hakim memutuskan bahwa pengajuan prosedur gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah
4. Pada tahap penyelesaian dan pendistribusian ganti kerugian ketika gugatan dikabulkan

Sebelum pemberitahuan diumumkan di media massa, pengadilan atau hakim harus terlebih dahulu menyetujui isi maupun cara melakukan pemberitahuan. Persetujuan hakim juga memuat kepada siapa biaya *notifikasi* dibebankan. Pengadilan dapat memerintahkan agar *notifikasi* dilakukan melalui surat kabar, radio, televisi, sesuai dengan kebutuhan, tetapi ini tidak bersifat otomatis. Yang terpenting sarana pemberitahuan ini harus yang mampu menjangkau seluruh anggota kelompok.

Pengaturan yang lebih tegas mengenai masalah *notifikasi* perlu dilakukan sehingga keputusan yang dibuat hakim tidak merugikan pihak-pihak yang berperkara.

Dalam hal masalah distribusi ganti kerugian baru dapat dibagikan kepada anggota kelas atau sub kelas setelah dilakukan pemberitahuan

atau notifikasi. Penentuan ganti rugi dapat ditetapkan secara spesifik kepada setiap anggota kelas atau sub kelas atau individu tertentu atau dapat ditetapkan suatu jumlah keseluruhan secara bersama-sama (*aggregate amount*)

Anggota kelas atau sub kelas dapat mengambil ganti rugi dengan mengisi formulir permohonan dan menyerahkan bukti-bukti bahwa dirinya juga sebagai korban / penderita. Hal ini untuk mencegah pemberian ganti rugi kepada yang tidak berhak. Putusan hakim juga dapat mencantumkan cara anggota kelas melakukan klaim dan cara penyelesaiannya jika terdapat perbedaan dalam melakukan ganti rugi.

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabar di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (Soerjono Seokanto 1979). Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkrit.

Manusia di alam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, sehingga misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketentraman, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya. Di dalam penegakan hukum, pasangan

nilai-nilai tersebut perlu diserasikan; umpamanya perlu penyesuaian antara nilai ketertiban dengan nilai ketentraman. Sebab, nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketentraman titik tolaknya adalah kebebasan. Di dalam kehidupannya, maka manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan di dalam wujud yang serasi.

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut, memerlukan penjabaran secara lebih konkrit lagi, oleh karena nilai-nilai lazimnya bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkrit terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini: kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan. Di dalam bidang hukum tata negara Indonesia, misalnya, terdapat kaidah-kaidah tersebut yang berisikan suruhan atau perintah untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, atau tidak melakukannya. Di dalam kebanyakan kaidah hukum pidana tercantum larangan-larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, sedangkan di dalam bidang hukum perdata ada kaidah-kaidah yang berisikan kebolehan-kebolehan.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konseptual.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan

ang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi (Wayne LaFavre, 1964). Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).

Atas dasar uraian tersebut diatas dapatlah dikatakan, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara "tritunggal" nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi, apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian "*law enforcement*" begitu populer. Selain dari itu, maka ada kecenderungannya yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapatan-pendapatan yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan daripada perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok daripada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Faktor hukumnya sendiri, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
2. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
3. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
4. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kondisi penegakan hukum lingkungan pada kenyataannya masih sangat memprihatinkan. Kenyataan tentang kondisi ini dapat dilihat berbagai contoh berikut :

1. Pelanggaran terhadap kawasan-kawasan yang dilindungi (dilindungi karena pertimbangan pelestarian daya dukung ekosistem kawasan tersebut). contohnya konsesi pertambangan yang diartikan di dalam daerah cagar alam atau taman nasional. Atau adanya kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan tidak disertai dengan Amdal, atau Amdal dibuat setelah kegiatan berjalan (bertolak belakang dengan urgensi dan esensi Amdal sebagai *tool of planning*).

2. Izin sektoral (izin usaha sebagai izin pamungkas dari suatu kegiatan) belum didayagunakan sebagai alat pengendalian dampak lingkungan. (segi pencegahan tidak diperhatikan).
3. Kegiatan yang membuang limbah cair ke badan air pada umumnya tidak memiliki izin pembuangan limbah cair seperti yang diwajibkan oleh PP No.20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran air.
4. Secara umum, pemantauan terhadap ketaatan terhadap persyaratan-persyaratan lingkungan tidak dilakukan, apalagi secara periodik. Pengawasan dan pemantauan biasanya dilakukan kalau sudah menjadi kasus atau bila telah ada pengaduan dari masyarakat (bersifat reaktif/kuratif dan tidak proaktif/pencegahan dini). Aspek lemahnya pemantauan oleh pemerintah lebih dirasakan lagi di masa krisis ekonomi yang kini sedang berlangsung¹.
5. Sanksi administrasi dijatuhkan apabila kasusnya telah sedemikian serius (pendekatan *after the fact*), dan itupun diberlakukan dengan sangat lentur (*lenient*).

¹ Kanwil Perindustrian Propinsi Jawa Barat melakukan pemantauan terhadap industri walaupun belum dapat mencakup semua industri yang berpotensi mencemari. Pada tahun 1996/1997, Kanwil hanya mampu melakukan pemantauan 130 industri dari 237.232 industri. Sedangkan pada tahun 1997/1998 jumlah perusahaan yang dipantau berkurang menjadi 80 perusahaan. Untuk tahun anggaran 1998/1999-1999/2000 tidak ada lagi kegiatan pemantauan karena tidak terdapat lagi anggaran untuk mendukung kegiatan pemantauan. Informasi ini didapat dari Laporan Rapat Kanwil Deperindag Propinsi Jawa Barat tertanggal 29 April 1999 di Kanwil Deperindag Propinsi Jawa Barat.

6. Meskipun ada pemidanaan dan gugatan lingkungan (perdata), nilai/prinsip-prinsip perlindungan daya dukung lingkungan, apalagi pengintegrasian prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan ke dalam putusan pengadilan.

Faktor-faktor yang menyebabkannya adalah :

1. Aspek Struktural

Masih terdapat kesenjangan antara komitmen di atas kertas (terutama komitmen melaksanakan pembangunan berkelanjutan) dengan praktek penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari yang ditandai :

- a. Belum terwujudnya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa, sebagai prasyarat penegakan hukum yang efektif.
- b. Peradilan yang mampu melahirkan putusan-putusan yang bermutu (kedalaman analisis dan referensi yang memadai), serta terlepas dari pengaruh kekuasaan dan imbalan materi (independence of judiciary), masih harus terus diperjuangkan.
- c. Kondisi politis dan sosial yang kondusif, terutama iklim keterbukaan serta jaminan terhadap hak-hak sipil dan politik masyarakat (kebebasan berpendapat, berkumpul, terbebas dari rasa takut untuk berbeda pendapat, dan akses kepada informasi publik) yang masih jauh dari harapan. Belum terdapatnya kondisi ini mengakibatkan peran kontrol masyarakat menjadi lemah.
- d. Gerakan peningkatan kesadaran lingkungan, termasuk pengintegrasian ke dalam kurikulum pendidikan di semua jalur,

jenis dan jenjang pendidikan tidak memadai, sehingga hal ini akan mempengaruhi pola permintaan masyarakat terhadap urgensi pelestarian lingkungan (*public demand*) dan pada gilirannya mampu menimbulkan "*public pressure*", misalnya munculnya gerakan konsumen hijau (menentukan barang yang dibeli berdasarkan nilai-nilai perlindungan lingkungan²).

2. Aspek Nonstruktural

- a. Peraturan perundang-undangan pelaksanaan yang belum tersedia.
- b. Peraturan perundang-undangan lingkungan masih seringkali merupakan rumusan yang sangat umum, sehingga sulit ditafsirkan secara tepat dan akurat (*precise*).
- c. Kuantitas dan kualitas perancang izin yang harus memuat persyaratan lingkungan, dan pelaksanaan pemantauan dan pengawasan dari instansi pengawas administrasi sebagai instansi pertama yang berfungsi mencegah, masih sangat kurang memadai.
- d. Kualitas dan kuantitas hakim, jaksa, dan polisi yang memahami soal lingkungan dalam soal lingkungan masih sangat terbatas.
- e. Kebijaksanaan penataan (*compliance policy*) yang dicanangkan pemerintah masih menekankan pada pendekatan "*command and*

² Konperensi Nasional Pengelolaan Sumber Daya alam di Jakarta 23-25 Mei 2000 memberikan rekomendasi perlunya reorientasi dan restrukturisasi penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, salah satunya melalui pengembangan dan penanaman muatan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan dalam berbagai mata ajaran di semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan sekolah. Muatan dimaksud antara lain adalah etika lingkungan perspektif gender, teknologi lokal yang tepat guna, efisien dan ramah lingkungan. Konperensi tersebut juga mengusulkan agar ada peningkatan dan perluasan materi pendidikan lingkungan untuk media massa untuk keperluan pendidikan bagi masyarakat luas.

control" (Atur Dan Awasi"), dan pendekatan "Atur Diri Sendiri" Sebagai bentuk "*voluntary compliance*" (*carrot approach*) belum banyak disentuh.

Pengembangan konsep pertanggung jawaban Perdata (*civil liability*)³ untuk menentukan seseorang atau badan hukum bertanggung jawab terhadap kerugian yang diakibatkan oleh pencemaran atau kerusakan lingkungan, penggugat dituntut membuktikan adanya pencemaran, serta kaitan antara pencemaran dan kerugian yang diderita. Pembuktian dalam kasus lingkungan, khususnya pencemaran merupakan masalah yang pelik dan rumit. Dikatakan pelik, karena kasus-kasus pencemaran seringkali ditandai oleh sifat-sifat khasnya, antara lain :

1. Penyebabnya tidak selalu dari sumber tunggal, akan tetapi berasal dari berbagai sumber (*multi sources*).
2. Melibatkan disiplin-disiplin ilmu lainnya serta menuntut keterlibatan pakar-pakar di luar hukum sebagai saksi ahli.
3. Seringkali akibat yang diderita tidak timbul seketika, akan tetapi selang beberapa lama kemudian (*long period of latency*).

Tulisan ini menjelaskan tentang perkembangan konsep pertanggungjawaban dalam sistem hukum Amerika Serikat, khususnya bahan produk-produk yang dikonsumsi masyarakat yang bersifat berbahaya (*toxic tort liability*)

³ Tulisan ini merupakan rangkuman dan hasil kontekstualisasi dari *Law of Toxic Torts : Litigation/Defense/Insurance, Michael Dore*, Clark Boardman Company, 1997.

Di dalam gugatan pencemaran, pada umumnya pengadilan mensyaratkan penggugat membuktikan adanya :

1. Zat-zat kimiawi pencemar (*pollutants*) dalam lingkungan penerima (*receiving environment*) dalam jumlah yang telah melampaui nilai ambang batas.
2. Akibat terhadap kesehatan manusia, dan/atau kerugian benar-benar dapat dibuktikan.
3. Jarak waktu antara akibat yang diderita dengan pelepasan (*expose*) bahan kimia, haruslah berdekatan.
4. Secara keilmuan dapat dibuktikan tentang adanya hubungan/keterkaitan antara bahan kimia dimaksud (yang dihasilkan tergugat) dengan akibat yang dikemukakan.
5. Jumlah bahan kimia yang dihasilkan/dilepas oleh tergugat ke lingkungan merupakan jumlah yang layak untuk dapat mengakibatkan kerugian yang diderita penggugat.
6. Pengadilan diyakinkan bahwa tidak mungkin adanya alternatif lain dari penyebab penyakit/kerugian (*alternative causes of the injury or disease(s)*) yang diderita penggugat.

Tuntutan sistem hukum tradisional terhadap seseorang atau kelompok untuk membuktikan hal-hal di atas, sungguh merupakan beban yang berat bagi penggugat⁴. Persoalannya adalah :

⁴ Merupakan beban berat bagi penggugat terlebih di Indonesia berdasarkan pasal 163 HIR dan 1865 BW tentang beban pembuktian menyatakan bahwa "Barangsiapa yang mengaku mempunyai hak atau yang mendasarkan pada suatu peristiwa untuk menguatkan haknya itu atau untuk menyangkal hak orang lain, harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu. Beban pembuktian dengan demikian berada pada penggugat.

1. Sangatlah sulit bagi penggugat untuk mendapatkan informasi secara akurat tentang jumlah bahan kimia berbahaya yang dilepaskan ke lingkungan.
2. Sangatlah sulit untuk memastikan akibat/risiko yang terjadi di masa depan/yang akan datang.
3. Sangatlah sulit bagi penggugat yang ada umumnya secara sosial dan ekonomis, kedudukannya lebih lemah dari tergugat, apabila harus menghadirkan pakar-pakar yang qualified, untuk membuktikan adanya keterkaitan antara sebab dan akibat (*cause and effect relationship*).

Kesulitan-kesulitan ini lebih lagi dapat dirasakan bagi korban pencemaran di negara-negara berkembang, seperti halnya Indonesia, dimana data serta informasi merupakan sumber daya langka, serta terdapatnya suatu kondisi dimana pakar/para ahli kebanyakan didominasi oleh instansi-instansi pemerintah dan lembaga-lembaga di bawah naungan pemerintah (perguruan tinggi negeri). Sehingga apabila pakar-pakar tersebut harus berhadapan dan berbeda pendapat dengan pemerintah (terutama pada masa Orde Baru) mereka lebih memilih untuk tidak tampil sebagai saksi ahli.

Permasalahan diatas seringkali menjadi kendala bagi para korban pencemaran menuntut keadilan lewat forum pengadilan. Sehingga dalam perkembangannya kemudian, teori-teori untuk mengatasi hal ini berkembang yang kemudian diadopsi oleh hakim-hakim pengadilan di

Amerika Serikat. Teori yang kini berkembang berkaitan dengan pertanggungjawaban dalam gugatan perdata antara lain :

1. *Market Share Liability*
2. *Risk Contribution*
3. *Concert of Action*.
4. *Alternative Liability*, dan
5. *Enterprise Liability*

1. *Market Share Liability*

Teori ini pada intinya dimaksudkan untuk mengatasi persoalan dimana penggugat menderita kerugian akibat pencemaran oleh sejumlah industri (banyak). Di dalam menerapkan teori ini, penggugat diharuskan menghadirkan sejumlah industri sebagai pihak yang diduga sebagai kontributor substansial (*substantial share*) zat-zat pencemar. beban pembuktian (*burden of proof*) menurut teori ini berpindah pada tergugat untuk membuktikan bahwa tergugat tidak melepaskan zat-zat pencemar seperti yang dituduhkan ke dalam lingkungan penerima (misalnya sungai atau danau). Apabila tergugat gagal membuktikan, tergugat bertanggung jawab atas presentase tertentu dari kerugian penggugat berdasarkan jumlah kontribusi zat-zat kimia ke dalam lingkungan penerima (*market share*).

Teori ini pada awalnya diperkenalkan oleh seorang mahasiswa fakultas hukum didalam tulisannya di *Fordham Law Review* (1978), yang kemudian diadopsi oleh pengadilan negara bagian California di tahun 1980 dalam kasus *product liability sindell v. Aboll Laboratories*. Di dalam perkara ini, penggugat mengajukan gugatan terhadap 200 (dua ratus) perusahaan farmasi (salah satunya perusahaan *Abott*) yang memproduksi dan memasarkan *Diethylstilbestrol* (DES), yang biasa digunakan oleh para ibu rumah tangga yang hamil untuk mencegah keguguran (*miscarriages*).

Penggugat dalam hal ini adalah anak dari seorang ibu (konsumen efek sampingan DES) yang mengalami kerugian (kanker pada vagina) karena efek sampingan DES. Penggugat tidak mengetahui secara pasti produsen dari DES yang dikonsumsi oleh ibunya, sehingga mengharuskan ia menghadirkan sejumlah produsen DES yang memasarkan DES di dalam wilayah dimana penggugat biasa mengkonsumsi produk tersebut.

2. Risk Contribution

Tujuan dari pengembangan teori ini tidak berbeda dengan maksud dan tujuan dari pengembangan teori *market share liability* yaitu mengatasi permasalahan dimana penggugat mengalami kerugian yang disebabkan pencemaran, akan tetapi tidak dapat diidentifikasi secara pasti penyebab kerugian tersebut. penggugat hanya berhasil melakukan identifikasi zat-zat pencemar serta kadar yang dikonsumsi penggugat melalui air

(minuman) dan makanan. Perbedaan *market share liability* dengan *risk contribution*, adalah diperkenalkannya penggugat *risk contribution* mengajukan gugatan pada satu industri/produsen dari bahan kimia berbahaya tertentu. Pertanggungjawaban ada pada tergugat untuk memasukkan pihak-pihak lain yang diduga sebagai kontributor lainnya, selain diri tergugat. Teori ini diterapkan dalam kasus *Collin V. Eli Lilly Co* (1948). Dasar penggugat untuk menggugat hanya satu perusahaan obat DES (*Dietbylstilbestrol*) saja, karena walaupun DES diproduksi oleh banyak produsen/industri farmasi, DES memiliki "identifical formula" atau "fungible product".

Tentu saja dalam kasus ini, tergugat dapat mengajukan rumus-rumus pembelaan, seperti halnya DES yang diproduksi tergugat tidak dipasarkan dalam wilayah geografis dimana penggugat bertempat tinggal dan mengkonsumsi DES, atau kesenjangan waktu antara waktu pemasaran dengan waktu pada saat penggugat mengkonsumsi DES dimaksud.

3. *Concert of Action.*

Teori ini muncul dan berkembang sebagai jawaban terhadap kemungkinan terlibatnya pihak-pihak lain yang membantu dan bekerja sama dengan pencemar sehingga perbuatan pencemaran dapat terlaksana dengan sempurna. Melalui teori ini pihak konsultan yang memberi nasehat untuk tidak mengoperasikan alat pembuangan

limbahnya, dapat dituntut bertanggung jawab atas kerugian yang dialami oleh penggugat. Juga dapat dituntut berdasarkan teori ini, pemerintah yang telah memberi persetujuan atas kerugian yang merugikan penggugat. Pihak-pihak yang bekerja sama dan memberikan bantuannya bertanggung jawab secara tanggung renteng. Di Amerika, dalam kasus *Counsineau vs. Ford Motor Co.* (1985), pengadilan menegaskan bahwa tidak hanya pelaku pencemaran saja yang bertanggung jawab, akan tetapi juga termasuk pemberi pemerintah persetujuan bertanggung jawab sesuai dengan proporsinya.

4. Alternative Liability

Teori ini muncul karena dilandasi suatu prinsip bahwa sangatlah tidak adil apabila tergugat mesti dibebaskan hanya karena penggugat tidak dapat membuktikan secara pasti satu dari sekian banyak pihak yang bertanggung jawab atas perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi orang lain (misalnya pencemaran).

Teori ini muncul pertama kali lewat kasus *Summers vs. Tice* (1948). Di dalam kasus ini 2 (dua) orang pemburu binatang menembakkan senjatanya secara bersamaan ke arah dimana penggugat pada saat itu berada. Satu dari dua tembakan mengenai mata penggugat. Summers (penggugat) mengalami kebingungan mengenali asal peluru (sulit menentukan salah satu dari dua pemburu). Pengadilan berpendapat, tidaklah adil menolak gugatan penggugat hanya karena tuntutan

pembuktian menurut doktrin perbuatan melawan hukum (*tort*) menuntut kepastian pihak yang mengakibatkan kerugian penggugat. Pengadilan menerobos kekakuan beban pembuktian pada tergugat untuk membuktikan siapa yang tidak mengakibatkan kerugian pada penggugat.

5. *Enterprise Liability*

Teori pertanggungjawaban ini sesungguhnya merupakan perluasan pengertian dan teori *market share liability*. Teori ini diterapkan dalam situasi diantara penggugat tidak dapat secara spesifik menunjukkan pelaku pencemaran dari sekian banyak perusahaan-perusahaan yang potensial menjadi penyebab yang ternyata telah mengikuti atau mematuhi standar dan petunjuk yang ditentukan, misalnya yang ditentukan di dalam Rencana Kelola Lingkungan (RKL), Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL), perizinan industri, dan perizinan pengendalian pencemaran.

Teori ini memperkenankan penggugat melibatkan seluruh industri yang potensial mengakibatkan kerugian penggugat, serta pihak-pihak yang terlibat di dalam pemberian RKL dan RPL dan perizinan. Tanggung jawab atas penderitaan penggugat diletakkan secara bersama (*jointly liable for injuries caused by pollution*).

Teori ini pernah diterapkan pada tahun 1972 di pengadilan negara bagian New York dalam kasus perlindungan konsumen *Hall v. E.I. DuPont De Nemours & Co.* dalam kasus ini kelompok industri "*blasting cap*" dan asosiasi perdagangan di bidang industri yang menformulasikan standar

yang harus diikuti oleh para industriawan, dinyatakan bertanggung jawab secara bersama-sama atas penderitaan yang dialami penggugat. Pertimbangan di balik putusan pengadilan ini adalah industri-industri yang menghasilkan produk "*blasting cap*" (detonator), bukan industri/perusahaan individual, akan tetapi setiap industri. Sangat tidak mungkin dijejaki salah satu tergugat saja secara khusus karena industri-industri tersebut melakukan perbuatan yang serupa dan telah menimbulkan risiko yang mengakibatkan penderitaan penggugat.

Teori-teori yang berkembang dalam *product liability* ini tentu saja belum mengatasi seluruh permasalahan yang melekat pada kasus pencemaran umumnya. Teori ini hanya dapat mengatasi permasalahan yang bersumber pada tuntutan kepastian dari sumber-sumber penyebab pencemaran – lebih dari satu atau sepuluh bahkan ratusan industri yang menjadi penyebabnya. Di samping itu, berbagai teori ini memberikan dasar bagi pembuktian terbalik (*shifting burden of proof*) tentang faktor sebab akibat.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 1997 maupun hukum acara perdata (HIR), sistem pembuktian perdata di Indonesia tidak menganut prinsip pembuktian terbaik. UU No. 23 Tahun 1997 hanya mengenal *strict liability* dimana penggugat tidak perlu lagi membuktikan unsur kesalahan tergugat. Namun beban pembuktian tentang kausalitas (kerugian yang dikemukakan merupakan akibat dari tergugat) tetap berada pada penggugat. Berbagai konsep dari teori diatas perlu dikaji lebih dalam

untuk dapat bermanfaat bagi pengembangan hukum pembuktian dalam kasus lingkungan. Momentum yang tepat untuk merespon kesulitan pembuktian selama ini dengan mengkaji kemungkinan penerapan berbagai konsep di atas, sekaligus teori-teori pembuktian lainnya seperti metode *epidemiologis*⁵, *clinical* maupun *community trials* dan lain sebagainya.

Apalagi kita melihat peristiwa beberapa tahun yang lalu, Menteri Lingkungan Hidup Emil Salim pada saat itu sudah membulatkan tekad untuk menjadikan tahun 1990 sebagai tahun awal penegakan hukum lingkungan UU No. 44 tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup yang telah diundangkan dicoba didayagunakan, lembaga baru Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL) yang diharapkan pada saat itu bertindak sebagai "polisi lingkungan" yang disegani didirikan, sejumlah jaksa-jaksa senior dididik di Belanda untuk mempelajari hukum lingkungan, program pemantauan kualitas air permukaan dan sumber pencemar melalui Program Kali Bersih (Prokasih) dilaksanakan di seluruh propinsi, Nota Kesepakatan (Piagam Kerjasama) Penegakan Hukum Lingkungan ditandatangani pada tahun 1991 antara para penegak hukum dengan menteri lingkungan, namun harapan untuk

⁵. Epidemiologi adalah studi tentang pola distribusi dan berbagai determinan dari frekuensi (kekerapan) dan kemunculan dari suatu penyakit manusia dalam suatu wilayah. Studi ini lebih memfokuskan pada pola keberadaan penyakit dan tidak pada dampak dan penyebab dari penyakit manusia tersebut (Dore, 1987). *Clinical trial* adalah tes (pengujian) terhadap individu manusia untuk mengetahui dampak terhadap kesehatan manusia. Sedangkan *community trial* adalah pengujian dengan memilah populasi dengan mempertimbangkan faktor umur, sex, ras dan lain sebagainya (Dore, 1987).

menjadikan tahun 1990 sebagai awal tahun penegakan hukum (yang kokoh) belum tercapai. Diakui oleh Pak Emil bahwa hukum lingkungan, betapapun baik perumusan dan sistemnya, tidak bisa diterapkan jika tidak terdapat pengungkirhalikkan perimbangan kekuasaan antara penguasa, pengusaha, dan masyarakat madani (Emil Salim, 1990). Dengan demikian faktor dominan yang menghalangi cita-cita Pak Emil dan kita semua pada saat itu adalah belum terwujudnya *checks and balances* antara ketiga elemen tersebut, sebagai prasarat dari penyelenggaraan negara yang sehat dan demokratis.

Tekad untuk memberdayakan hukum lingkungan sebagai langkah prevensi dan "gebrakan" terhadap pelanggar hukum dilanjutkan oleh penggantinya Pak Sarwono. Bapedal kemudian didirikan diherbagai daerah, UU no. 4 Tahun 1982 diganti dengan UU no. 23 tahun 1997, dengan menyediakan perangkat "stick" yang lebih banyak dan bervariasi, *enforcement squad* didirikan pada masa itu ("Satuan Tugas Jaga Nusa") untuk memperlancar penegakan hukum lingkungan.

Di tahun 1997-1998, perasaan kecewa Pak Sarwono terekspresikan dengan sangat jelas terhadap "mandeknya" penanganan bencana kebakaran hutan dan lahan, apalagi penegakan hukum (*enforcement*) terhadap para pelakunya. Memahami rumitnya kendala dalam penegakan hukum, Pak Sarwono pada saat itu memperkenalkan strategi *mixed tools compliance*, termasuk pengembangan program-program penataan sukarela-penataan tanpa perlu menggunakan "stick".

akan tetapi memberi "carrot". Apabila kita melihat status penataan dari sumber-sumber pencemar yang sangat rendah dan pengurusan sumber daya alam yang berlangsung terus sampai dengan saat ini, maka *mixed tools of compliance* yang digagas Pak Sarwono belum memberikan manfaat yang nyata. Walaupun catatan Pak Sarwono tidak berada di dalam buku ini, tetapi dalam berbagai kesempatan ia sangat memahami kendala yang paling besar dihadapi adalah kendala struktural-pengendali kekuasaan saat itu tidak berpihak pada lingkungan, diperparah dengan kultur korupsi dan kolusi termasuk di sektor penegakan hukum, telah menyuburkan praktek "pembiaran" (*ignoring*).

- (1) Menteri Negara Lingkungan Hidup Sonny Keraf (2002) menggarisbawahi bahwa penegakan hukum untuk mencegah dan mengurangi berbagai kerusakan lingkungan sangat tergantung pada adanya *good governance*. Hukum lingkungan hanya dapat menjadi efektif dalam suatu *good governance*. Pemahaman tentang keterkaitan ini kelihatannya (salah satunya) di wujudkan oleh Pak Sonny dengan menyediakan dirinya sebagai "pintu masuk" pemberdayaan *civil society*, dalam hal penanganan kasus maupun pembaharuan kebijakan. Di sektor pengembangan hukum lingkungan, prakarsa penyiapan RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam (RUU PSDA) yang diharapkan berfungsi sebagai acuan utama bagi aktivitas pemanfaatan sumber daya alam maupun perlindungan fungsi ekosistem, dibangun melalui proses yang partisipatoris.

Oleh sebab itu upaya beberapa anggota DPR RI yang membentuk *Forum Parlemen untuk Lingkungan Hidup dan Kependudukan* (antar Komisi) merupakan prakarsa yang sangat baik, sebagai upaya mempercepat penyamaan pemahaman tentang krisis lingkungan Hidup dan sumber daya alam dikalangan anggota DPR, sebagai langkah awal membangun kebijakan yang responsif terhadap permasalahan sumber daya alam di Indonesia.

2. Pelaksanaan Gugatan Perwakilan Sebelum dan Sesudah Berlakunya PERMA No 1 Tahun 2002 tentang prosedur Gugatan Acara Perwakilan

2.1. Pelaksanaan Gugatan Perwakilan sebelum PERMA.

Dari sajian data terhadap dua kasus sebelum PERMA serta beberapa dalil yang dikemukakan oleh para penggugat yaitu salah satunya adalah penegasan bahwa Para Penggugat adalah organisasi kemasyarakatan yang peduli dengan keadaan yang dihadapi masyarakat, juga berperan membantu pemerintah Republik Indonesia sebagai penunjang, sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup, menunjukkan tingkat kesadaran yang tinggi dari kalangan organisasi kemasyarakatan terhadap persoalan-persoalan lingkungan hidup.

Serta dalil-dalil gugatan bahwa keadaan kabut asap tebal yang melanda oleh pemerintah Indonesia (melalui Menko Kesra) telah

dinyatakan sebagai Bencana Nasional, yang turut dirasakan oleh masyarakat Sumatera Utara, bencana mana tidak terlepas dari peran para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan PARA TERGUGAT yang telah melakukan pembakaran limbah hutan dan hutan serta terjadinya bencana nasional kabut asap ini diakibatkan oleh pembakaran hutan dan limbah hutan yang dilakukan oleh para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan PARA TERGUGAT. Hal ini telah jelas dinyatakan oleh pemerintah yang disampaikan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Menteri Kehutanan baik melalui media cetak maupun media elektronik .

Ini menunjukan dasar dilakukannya gugatan perwakilan oleh para penggugat dimana telah terjadi kerugian secara masal yang diakibatkan oleh pencemaran pada kasus Medan.

Sedangkan pada kasus pencemaran Day Seputih terlihat dasar dari gugatan para penggugat antara lain :

1. Pengertian, Dasar Filosofis dan Dasar Hukum Gugatan Class Action
2. Kedudukan dan Kepentingan Hukum Para Penggugat
3. Sifat Perbuatan Melawan Hukum Para Tergugat
4. Asas Strict Liability

Menunjukan adanya pemahaman yang lebih mendalam tentang pelaksanaan dari gugatan perwakilan walaupun beberapa pernyataannya menggunakan rujukan dari pelaksanaan CA di luar negeri. Dilihat dari

representasi wakil kelas dimana masyarakat korban menjadi wakil kelas maka hal tersebut berbeda dengan gugatan kasus Medan dimana organisasi masyarakat berperilaku sebagai wakil kelas, artinya ada beberapa kemajuan secara pemahaman prosedural dan substansial pada kasus Day Seputih dibanding pada kasus Medan.

Pada alasan pihak tergugat kita bisa melihat ada beberapa persamaan bantahan, yaitu :

1. *Eksepsi Ketidakwenangan Para Penggugat (dis qualificaoir).*
2. Gugatan para penggugat salah alamat
3. Gugatan para penggugat tidak jelas dan kabur(*obscur libel*)
4. Gugatan para penggugat Prematur

Ini terjadi pada kasus medan, sedangkan pada kasus Days Seputih ada beberapa yaitu :

1. Kualitas para penggugat
2. Kualitas tergugat
3. Prosedur gugatan CA

Dari beberapa dalil yang dikemukakan oleh para tergugat seperti yang terlihat dalam data yang disajikan ditemukan hakim menolak beberapa dalil yang dikemukakan oleh para tergugat, khususnya terhadap permasalahan prosedur gugatan acara perwakilan. Semua dalil-dalil para tergugat untuk meninjau ulang proses gugatan CA tidak disetujui oleh hakim. Ini menunjukkan bahwa hakim sudah sedikit peka terhadap persoalan-persoalan lingkungan hidup, sehingga representasi perwakilan

dan besarnya kerugian dijadikan landasan untuk meneruskan kasus tersebut di meja pengadilan.

Sebelum adanya PERMA *ijtihad* para hakim sangat menentukan keberlanjutan gugatan perwakilan ini.

Dalam penelitian ini juga ditemukan bahwa dua kasus ini dijadikan dasar oleh tim pembuat PERMA dalam menentukan tatacara gugatan perwakilan.

Terobosan hakim pada saat itu merupakan suatu prestasi dalam penegakan hukum lingkungan, walaupun dengan pertimbangan kerusakan lingkungan hidup dan bukan pada tata cara gugatan perwakilan yang baik.

Class Actions atau gugatan perwakilan pertama kali diakui dalam hukum nasional kita dalam UU no. 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1997 nomor 68). Pasal 37 UU No. 23 tahun 1997 mengatur 3 (tiga) hal yang satu sama lain agak berbeda : (1) hak mengajukan gugatan secara perwakilan (CA); (2) hak masyarakat mengajukan laporan mengenai permasalahan lingkungan hidup yang merugikan diri mereka, dan (3) representative standing bagi instansi pemerintah yang bertanggungjawab dibidang lingkungan untuk bertindak mengatasnamakan masyarakat.

Pasal 37 ini merupakan pasal yang tidak tercantum sebelumnya dalam rancangan yang diajukan oleh pihak pemerintah ke DPR RI maupun dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi-fraksi di DPR RI.

Pasal ini muncul dalam pembahasan pada Panitia Kerja (Panja) DPR RI bersama Pemerintah pada bulan Juli 1997 di Hotel Kartika Chandra. Gagasan pencantuman CA ini berawal dari salah seorang anggota Panja dari fraksi Karya Pembangunan RI yang kemudian gagasan tersebut dikembangkan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup Sarwono Kusumatmadja (mewakili pihak pemerintah) yang selalu hadir dalam rapat-rapat Panja. Menteri Negara Sarwono Kusumatmadja meminta Tim Ahli Hukum yang selalu mendampinginya untuk merumuskan pasal tentang Gugatan perwakilan (*class actions*) (Ahmad Santosa, 2002)

Ahmad Santosa mengusulkan satu pasal yang terdiri 3 (tiga) ayat yang menjelaskan (1) prasarat numerosity dan common interest (*commonality*); (2) tanggung jawab dari wakil kelompok terhadap anggota kelompok yang diwakilinya (*adequacy of representation*); (3) putusan pengadilan terhadap perwakilan kelas secara hukum berlaku atau mengikat anggota kelas (*class members*) yang diwakilinya. Didalam penjelasan pasal, penulis mencoba menekankan kembali hakekat, tujuan, kompenen dan perbedaan dengan konsep ius standi atau hak gugat organisasi lingkungan.

"*Same interest*" tidak mensyaratkan wakil dan anggota kelas harus dibawah satu kontrak. Ganti rugi juga diperkenalkan dalam kasus Carnie ini, hal ini sekaligus menegaskan bahwa tuntutan gugatan CA seperti telah menjadi perdebatan dalam berbagai sistem hukum tidak terbatas hanya pada putusan deklaratif ataupun injunction (pemerintah pengadilan untuk

melakukan atau tidak melakukan sesuatu), akan tetapi berlaku juga bagi *monetary damages*".

Gugatan CA juga diterapkan dalam kasus lingkungan di India yaitu dalam kasus "Bhopal". Dalam kasus ini Pemerintah India mengajukan gugatan melalui prosedur CA mengatasnamakan juga seluruh korban dengan menggunakan dasar hukum Bhopal Gas Leak Disaster (*Processing of claims*) Act 1985.

Kasus lingkungan lainnya yang menggunakan CA di India adalah kasus Ganga Pollutan (Tanneries). Kebalikan dari kasus Bhopal dimana penggugatnya berjumlah masal (*plaintiff class actions*), dalam kasus Ganga ini penggugatnya satu orang namun tergugatnya berjumlah masal (*defendant class actions*). Pengadilan menggunakan prosedur pemberitahuan melalui surat kabar yang beredar di wilayah India Utara dan memanggil seluruh Industri yang mengalirkan limbah ke sungai Ganga untuk menjawab tuduhan penggugat tentang pencemaran yang diakibatkan mereka. Sehubungan dengan pemberitahuan tersebut, industri-industri dimaksud (dalam jumlah yang besar) dan instansi pemerintah lokal hadir di pengadilan mengajukan counter affidavits untuk menjelaskan langkah-langkah pengolahan limbah mereka sebelum mereka alirkan ke sungai.

Di Australia, kecuali ditingkat Federal, prosedur CA lebih banyak diatur dalam *court rules* dibandingkan dalam peraturan perundang-undangan (*legislation*). *Court Rules* ini merupakan pernyataan atau

pengukuhan kembali (*restate*) dari putusan-putusan pengadilan terdahulu (*common law*) atau mengadopsi *Class Actions* model Amerika Serikat.

Di Tingkat Federal (*commonwealth*), *ca* diatur dalam the Federal Court Of Australia act 1976, part IV A dan s 43 ("the Federal Court Model") yang setelah diamendir, mulai diberlakukan pada tahun 1992. Dalam Federal Court Act ini kriteria CA diatur sebagai berikut :

1. Jumlah penggugat sedikitnya berjumlah 7 (tujuh) orang, sehingga berbeda dengan CA model Amerika Serikat yang mensyaratkan *numerousity* (berjumlah sangat banyak);
2. Gugatan dilandasi oleh "*the same, similar, or related circumstances*". Bandingkan dengan prasyarat *commonality* atau *common interest* yang dikenal dalam CA model Amerika Serikat;
3. Gugatan paling tidak terdapat kesamaan satu isyu substantif tentang hukum dan fakta (bandingkan dengan persyaratan "*common grievances*" di negara-negara Common Law lainnya.

Dalam UU Federal ini persetujuan (*consent*) dan identifikasi dari setiap anggota kelas (*class members*) tidak dipersyaratkan (pasal 33E). Dalam gugatan yang diajukan pada awal proses CA (*the originating application*). UU Federal mensyaratkan indentifikasi anggota kelompok secara umum, menjelaskan secara spesifik tuntutan dan permasalahan hukum dan fakta yang serupa diantara penggugat secara keseluruhan. UU ini tidak mensyaratkan pencantuman nama atau penyebutan secara

spesifik jumlah anggota kelas pada saat originating application diajukan (pasal 33H). Anggota kelas diberi juga peluang untuk keluar dari gugatan (opt out) pada waktu dan tanggal yang ditentukan oleh Pengadilan (pasal 33J).

Menyampaikan pemberitahuan (individual notice) kepada seluruh anggota kelas dengan cara-cara yang reasonable. Pemberitahuan ini memberi kesempatan apabila terdapat anggota kelas melakukan "opt out". CA juga diatur dalam New York Civil Procedure Law and Rules yang diberlakukan 1 September 1975. Kelebihan dari New York Civil Procedure ini adalah fleksibilitas, dan menganut pendekatan fungsional dalam menentukan suatu gugatan merupakan gugatan CA.

Pada tahun 1976, melalui Amendemen terhadap Rule 8 of Order of interest" tidak harus berdasarkan adanya same cause of action, namun cukup common general interest (atau community of interest) antara wakil dan anggota kelas. Ketentuan ini kelihatannya dimaksudkan untuk mengakomodir keanekaragaman kondisi serta kepentingan yang dimiliki wakil dan anggota kelas dalam suatu gugatan CA.

Dalam kasus bersejarah *Carnie & Anor Esanda* (1992) di Australia, hukum yang diterapkan dalam Amendemen 1976 di India (khususnya tentang community of interest dan tuntutan ganti kerugian), semakin jelas terlihat dalam putusan Mahkamah Agung Australia (High Court) bahwa seseorang untuk memperjuangkan haknya di pengadilan. Terlebih lagi apabila biaya gugatan yang kelak akan dikeluarkan, tidak sebanding

dengan tuntutan yang diajukan. Melalui prosedur CA, kendala yang bersifat ekonomis ini dapat teratasi dengan cara para korban menggabungkan dan bersama dengan class members lainnya dalam satu gugatan.

Ketiga, perubahan sikap perilaku pelanggaran (*behavior modification*). Dengan diterapkannya prosedur CA berarti memberikan akses yang lebih luas pada pencari keadilan untuk mengajukan gugatan dengan cara *cost efficiency*.

Sumber kebijaksanaan tentang pengelolaan sumber daya alam di Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru adalah pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat". Rumusan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 ini tidak memberikan penjelasan tentang batasan dan tugas-tugas negara dalam menguasai bumi, air dan kekayaan alam. Sedangkan tujuan untuk kemakmuran rakyat yang harus dijabarkan di dalam produk hukum yang lebih bersifat operasional tidak banyak dilakukan selama orde baru berlangsung. Ketiadaan batas-batas yang jelas dari hak negara dalam menguasai bumi, air dan kekayaan alam melahirkan peraturan perundang-undangan (sebagai penjabaran pasal 33 ayat 3) yang memberikan peran negara yang sangat besar tanpa adanya kontrol dari rakyat sehingga esensi "untuk sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat" yang seharusnya menjadi tujuan dari penguasaan bumi, air dan kekayaan alam seringkali menjadi hilang.

Disamping pasal 33 ayat 3 UUD 1945 ini tidak menjelaskan tentang batasan tentang hak menguasai negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam, aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem bumi, air dan kekayaan alam tidak tercermin dalam pasal 33 ayat UUD 45. Apabila aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem dijadikan landasan bagi setiap upaya pendayagunaan sumber daya alam, maka rumusan pasal 33 ayat 3 harus diperkuat dengan melakukan amandemen terhadap pasal tersebut.

Disamping persoalan terletak pada sumber dari kebijaksanaan negara yaitu UUD 1945, berbagai produk kebijaksanaan dibawah UUD 1945 jelas memberikan kontribusi terhadap persoalan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam. Untuk melihat apakah suatu perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam mendukung perwujudan pemerintahan yang baik dan memberikan pengakuan aspek perlindungan daya dukung lingkungan / ekosistem (*good environmental governance*) maka perlu ditentukan paling tidak 8 (delapan) kriteria sebagai berikut (ICEL, 1999) : (1) Pemberdayaan Masyarakat. Kriteria ini dimaksudkan untuk melihat apakah peraturan perundang-undangan mengakui aspek pemberdayaan masyarakat (*people's empowerment*) melalui berbagai peluang agar masyarakat dapat terlihat dalam proses pengambilan keputusan, tersedianya akses

publik terhadap informasi agar publik dapat berpartisipasi secara efektif, dan hak masyarakat (khususnya masyarakat yang selama ini menggantungkan hidupnya pada sumber daya alam dan ekosistemnya) untuk mendapatkan prioritas menikmati dan mendapatkan manfaat dari sumber daya alam tersebut; (2) Transparansi. Kriteria ini erat terkait dengan kriteria pertama, dan dapat dijadikan tolok ukur apakah suatu peraturan perundang-undangan menjamin keterbukaan dalam konteks pengelolaan sumber daya alam dimaksud; (3) Desentralisasi yang demokratis. Tolok ukur untuk menguji apakah desentralisasi yang demokratis, termasuk pemberdayaan masyarakat lokal dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diakui serta difasilitasi dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup; (4) Pengakuan terhadap keterbatasan daya dukung ekosistem dan keberlanjutan. Pengakuan ini sangat penting dilakukan terutama dalam peraturan perundang-undangan tentang sumber daya alam tertentu yang rentan terhadap pengurasan, kerusakan dan kepunahan (Kehutanan, Pertambangan, Migas, Kelautan, Sumber Daya Air). Pengakuan ini tidak terbatas pada pengakuan tekstual (misalnya, pernyataan simbolik dalam suatu Mukadimah), akan tetapi secara konsisten pengakuan tersebut mengalir kedalam tubuh peraturan perundang-undangan yang memperjelas langkah-langkah untuk mencegah serta menanggulangi pengurasan dan perusakan sumber daya alam, serta pencemaran melalui piranti manajemen lingkungan, instrumen

ekonomi, instrumen daya paksa (*enforcement* atau *command & control*), moral suasion maupun kontrol publik; (5) Pengakuan hak masyarakat adat dan masyarakat setempat. Pengakuan secara tegas tentang hal ini dalam suatu produk hukum sangatlah penting karena pada umumnya masyarakat adat dan masyarakat setempat bergantung hidupnya pada sumber daya alam disekelilingnya, dan masyarakat adat merupakan penjaga daya dukung ekosistem dan lingkungan mereka. Pengakuan terhadap hak-hak mereka juga diperlukan untuk mencegah pelanggaran hak-hak mereka dari arus pembangunan dan penanaman modal yang berlangsung dengan sangat cepat; (6) Konsistensi dan Harmonisasi. Konsistensi adalah kesesuaian substansi antara satu pasal dengan pasal-pasal lainnya dalam satu produk hukum. Sedangkan harmonisasi adalah kesesuaian antara substansi dalam satu peraturan perundang-undangan dengan substansi yang terdapat dan semangat yang tercermin dalam konstitusi peraturan perundang-undangan maupun konvensi-konvensi internasional yang diakui oleh banyak negara-negara di dunia, terlepas apakah kita meratifikasi konvensi tersebut ataukah tidak; (7) Kejelasan (*clarity*). Kejelasan suatu peraturan perundang-undangan sangatlah penting untuk menjamin adanya kepastian hukum. Disamping itu kejelasan akan mempengaruhi daya penegakan (*enforceability*); (8) Enforceability. Daya penegakan (*enforceability*) ditentukan oleh: (a) ketersediaan sanksi yang mampu menimbulkan "efek jera" (*deterrent effect*); (b) ketersediaan tiga jenis sarana sanksi yaitu administratif, pidana

dan perdata; (c) ketersediaan mekanisme pengaduan masyarakat dan penindaklanjutannya terhadap pelanggaran-pelanggaran hak yang dialami masyarakat; dan (d) ketersediaan mekanisme pengawasan penataan terhadap persyaratan lingkungan; (e) ketersediaan institusi dan aparat khusus yang melakukan pengawasan penataan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, bahkan pengadilan.

Kedelapan parameter ini merupakan parameter yang mendorong terciptanya pemerintahan yang baik, terutama melalui penguatan masyarakat sipil. Pemberdayaan masyarakat dan transparansi serta desentralisasi yang bersifat demokratik merupakan elemen-elemen pokok untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Sedangkan pengakuan terhadap keterbatasan daya dukung ekosistem dan aspek keberlanjutan, serta pengakuan hak masyarakat adat dan masyarakat setempat merupakan elemen-elemen pokok dari prinsip keberlanjutan ekologis (*ecologically sustainable*). Adapun konsistensi dan harmonisasi, serta kejelasan (*clarity*) dan daya penegakan (*enforceability*) merupakan elemen-elemen penting dari *rule of law*.

Apabila keseluruhan elemen ini terintegrasi didalam produk hukum yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup maka hal ini merupakan langkah awal yang sangat penting untuk mewujudkan pemerintahan yang baik yang mempunyai visi perlindungan kualitas dan daya dukung lingkungan hidup.

Di sektor Kehutanan melalui UU No. 5 tahun 1967 dan sektor pertambangan melalui UU No.11 tahun 1967 belum mencerminkan kedelapan elemen yang mendukung good environmental governance. Kedua UU ini pada saat diundangkannya sangat dipengaruhi oleh pola pikir pemulihan kondisi ekonomi pada saat itu dengan cara menarik perhatian sebanyak mungkin investasi (asing maupun dalam negeri) melalui eksploitasi sumber daya alam. Apabila dilihat dari tanggal dan tahun diundangkannya UU tentang Kehutanan (24 Mei 1967 dan UU Pertambangan (2 Desember 1967), maka kedua UU ini merupakan UU yang mendukung kebijaksanaan penanaman modal asing pada saat itu yaitu UU No.1 tahun 1967 tentang Penanaman modal Asing (diundangkan 10 Januari 1967). Kemudian pada tanggal 3 Juli 1968 dikeluarkan UU No. 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri sebagai pelengkap dari UU No.1 tahun 1967.

Disamping tidak mengakui menegaskan aspek perlindungan kualitas dan daya dukung ekosistem dan pemberdayaan masyarakat, secara kontras UU No.5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan ini juga mengancam keberadaan hak masyarakat adat dengan melarang hak-hak tersebut mengganggu tercapainya tujuan-tujuan dari UU ini sebagaimana dinyatakan oleh pasal 17 sebagai berikut :

"Pelaksanaan hak-hak masyarakat, hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak untuk perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan, baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam Undang-undang ini".

Untuk menunjukkan lemahnya posisi hak masyarakat adat, salah satu bagian dari penjelasan pasal 17 menyatakan sebagai berikut :

".....Karena itu tidak dapat dibenarkan, andaikata hak ulayat suatu masyarakat Hukum Adat setempat digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan rencana umum pemerintah, misalnya: menolak dibukanya hutan secara besar0besaran untuk proyek-proyek besar, atau untuk kepentingan transmigrasi dan lain sebagainya. Demikian pula tidak dapat dibenarkan, apabila hak ulayat dipakai sebagai dalih bagi masyarakat hukum adat setempat untuk membuka hutan secara sewenang-wenang.....".

Dikarenakan posisi UU Kehutanan ini untuk memfasilitasi penanaman modal maka aspek regulasi, pengawasan serta penegakan hukumnyapun menjadi sangat lemah seperti dapat dilihat pada pasal 19 ayat 1 ini sebagai berikut :

" Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini dapat memuat sanksi berupa hukuman pidana penjara atau kurungan dan /atau denda."

Dari rumusan pasal 19 ayat 1, sangat jelas terlihat bahwa aspek enforceability dalam UU ini sangat lemah mengingat sanksi pidana tidak terdapat dalam UU ini (begitu juga dengan sanksi administratif maupun aspek kependataan). Sedangkan pendelegasian penetapan sanksi kepada peraturan pelaksanaan merupakan hal yang tidak tepat mengingat penetapan ancaman hukuman sanksi pidana menyangkut hak asasi manusia, sehingga seharusnya ditetapkan oleh eksekutif bersama-sama wakil-wakil rakyat di DPR RI dan tidak ditetapkan oleh eksekutif secara sepihak tanpa persetujuan wakil-wakil rakyat.

Di bidang pertambangan, aspek pemberdayaan masyarakat (dibidang ekonomi) ditumbuhkan melalui pengakuan pertambangan rakyat

(traditional mining) yang bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat memegang kuasa pertambangan (izin pertambangan rakyat). Penjelasan pasal 11 UU No. 11 tahun 1967 kemudian menambahkan bahwa usaha-usaha pertambangan yang dilakukan rakyat setempat berdasarkan hukum adat dan untuk penghidupan mereka sendiri sehari-hari harus mendapatkan perlindungan⁶. Namun demikian, UU ini belum mempertimbangkan aspek pemberdayaan masyarakat di bidang politik (peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan pengawasan), dan pengakuan terhadap perlindungan kualitas dan daya dukung lingkungan hidup (ekosistem). Aspek pengendalian dampak lingkungan di bidang pertambangan baru berkembang di tahun 1977 melalui penerbitan Keputusan Menteri seperti halnya Peraturan Menteri No.04/P/M/Pertamb/77 tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Gangguan dan Pencemaran sebagai akibat Usaha Pertambangan Umum.

Di bidang kelautan, walaupun dari segi jumlah (kuantitas) peraturan perundang-undangan sudah cukup banyak (lihat lampiran 8 tentang Daftar Peraturan Perundang-undangan tentang Pemanfaatan Sumber daya Alam di wilayah pesisir dan Laut di Laporan Sektor), namun produk-produk

⁶ Berdasarkan data direktoral Pertambangan (Ditjen Pertambangan Umum, Depiamben) sampai dengan tahun 1998, jumlah izin pertambangan rakyat di 12 Propinsi (Jawa Barat, Jawa Tengah, Sumatera Barat, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Bengkulu, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Irian Jaya) berjumlah 33 izin yang mencakup 630 lokasi pertambangan emas dan intan. Yang perlu dikaji dari data Depiamben ini adalah apakah seluruh pemegang izin pertambangan rakyat seperti yang terdapat dalam data Depiamben betul-betul merupakan rakyat setempat.

hukum dimaksud dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam di wilayah pesisir dan laut masih didasarkan pada kepentingan sektoral. Kondisi yang tidak harmonis ini akan semakin memperbesar kemungkinan konflik antar sektor atau Departemen terkait dalam pengelolaan sumber daya pesisir.

Di sektor sumber daya alam hayati dan ekosistem, UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang seharusnya memuat ruang bagi pelibatan masyarakat secara genuine ternyata hanya mengakui model peran serta masyarakat yang bersifat mobilisasi ("top down"). Hal ini dapat dilihat dari semangat yang tercermin dari pasal 37 ayat 1 UU No.5 tahun 1990 sebagai berikut :

"Peran serta rakyat dalam konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya diarahkan dan digerakkan oleh pemerintah melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna".

UU No.5 tahun 1990 ini merupakan perangkat hukum untuk mengatur perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, dan pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Namun demikian sejak Indonesia melakukan ratifikasi (pengesahan) United Nations Convention on Biological Diversity melalui UU No. 5 tahun 1994, sampai dengan saat ini prinsip-prinsip yang terefleksikan dalam UN Convention on Biological Diversity. Adapun muatan yang terdapat dalam Konvensi ini tidak hanya saja relevan terhadap hubungan antara negara (lintas batas) akan tetapi juga berlaku

bagi pengembangan kebijaksanaan domestik masing-masing negara, terutama bagi Indonesia sebagai negara mega diversity.

Perangkat kebijaksanaan dan hukum lainnya yang sangat penting dan terkait dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah UU No.23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. UU dimaksudkan untuk memadukan upaya-upaya pengelolaan lingkungan hidup yang meliputi upaya penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup. Dikarenakan tugas UU ini bersifat lintas sektoral (cross sectors). Dikarenakan sifatnya yang cross sectors maka UU No. 23 tahun 1997 berfungsi sebagai landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan lingkungan hidup seperti peraturan perundang-undangan di bidang pengairan, pertambangan dan energi, kehutanan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, industri, permukiman, penataan ruang, tata guna tanah dan lain-lain.

Yang menjadi persoalan dalam UU No.23 tahun 1997 adalah tidak adanya mekanisme yang memaksa agar seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup untuk di "review" untuk kemudian disesuaikan dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam UU ini. Dikarenakan tidak terdapat mekanisme yang memaksa agar seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lingkungan hidup diserasikan, maka fungsi UU ini sebagai penyerasi seringkali

diabaikan. Disamping itu, UU No.23 tahun 1997 memberikan kewenangan yang besar kepada Menteri lingkungan Hidup untuk melakukan pengawasan terhadap penataan seluruh ketentuan yang terkait di bidang lingkungan hidup (termasuk di sektor-sektor yang selama ini tugas pengawasan dibebankan kepada instansi sektoral). Kewenangan yang besar dari menteri ini tidak dibarengi dengan pencabutan kewenangan yang telah ada di berbagai instansi sektoral sehingga realisasi kewenangan pengawasan akan mengalami hambatan yang cukup besar. Faktor "tabrakan kepentingan" ini yang menyebabkan UU ini belum berjalan sejak diundangkannya pada 19 September 1997 yang lalu.

Pada pemerintahan dibawah Presiden Habibie, citra buruk di sektor pengelolaan hutan diupayakan untuk dipulihkan melalui pengundangan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi. PP ini menggantikan P No. 21 tahun 1970 jo PP No. 18 tahun 1975 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan, dan PP NO.7 tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri. PP No.6 tahun 1999 ini memperkenalkan: (1) prinsip transparansi melalui penawaran dalam pelelangan HPH; (2) ketentuan luas maksimal HPH yaitu seluas 100,000 hektar untuk satu propinsi; (3) untuk seluruh Indonesia setiap pemegang hak hanya dapat memiliki maksimal seluas 400,000 hektar; (4) serta pembatasan setiap pemegang hak seluas maksimal 200,000 hektar untuk wilayah propinsi Irian Jaya.

Ketentuan luas maksimal HPH tersebut berlaku untuk satu perusahaan dengan upaya untuk mencegah monopoli HPH; (5) kewajiban pemegang HPH untuk membina Koperasi dan usaha kecil di wilayah HPH dan pemberian prioritas kepada Koperasi untuk mendapatkan HPH dengan berbagai kemudahan.

Kebijaksanaan baru tentang pengusahaan hutan ini dikeluarkan tanpa terlebih dahulu melakukan perubahan terhadap UU No.5 tahun 1967 tentang kehutanan yang merupakan sumber kebijaksanaan pengelolaan hutan di Indonesia. Dengan demikian perubahan di bidang pengusahaan hutan ini bersifat "ad hoc" tanpa terlebih dahulu melakukan perubahan pada sistem pengelolaan hutan di Indonesia, termasuk pengusahaan hutan.

Walaupun PPP No. 6 tahun 1999 secara tekstual mengakui aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem seperti dapat dilihat dalam konsiderans PP ini⁷, namun pengakuan tekstual diatas belum terjabarkan kendala langkah-langkah nyata untuk menjamin aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem dalam batang tubuh PP ini. Walaupun dalam batang tubuh PP ini aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem diwujudkan melalui kewajiban bagi pemegang HPH membayar iuran HPH (IHPH), Provisi Sumber Daya

⁷ Konsideran huruf b PP No.6 tahun 1999 menyebutkan:

"Bahwa hutan produksi di Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan warisan kekayaan alam yang perlu dimanfaatkan secara terencana, rasional, optimal, dan bertanggung jawab sesuai dengan kemampuan daya dukungnya, serta dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup guna mendukung pengelolaan hutan dan pembangunan kehutanan yang berkelanjutan yang diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di masa kini dan masa mendatang".

Hutan (PSDH), dan Dana Reboisasi (DR), namun PP ini maupun RUU kehutanan yang kini sedang dalam proses pembahasan tidak memberikan penegasan tentang larangan penggunaan iuran-uran ini untuk keperluan lain selain untuk pelestarian daya dukung ekosistem hutan. Pelarangan ini diperlukan mengingat pada pemerintahan Orde Baru yang lalu salah satu dari instrumen ekonomi ini yaitu Dana reboisasi telah disalahgunakan penggunaannya untuk keperluan yang tidak ada kaitannya dengan pelestarian daya dukung hutan.

Bukti lainnya yang menunjukkan PP ini tidak memberikan perhatian yang sungguh-sungguh terhadap aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem hutan adalah kewajiban membuat serta mengajukan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) tidak dilakukan sebelum izin atau disertakan pada saat mengajukan permohonan izin HPH, akan tetapi setelah mendapatkan izin HPH (pasal 19). Dengan demikian pasal 19 PP No.6 tahun 1999 ini secara diametral bertentangan dengan prinsip Amdal sebagai tool of Planning, dan Amdal sebagai prasyarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin usaha berdasarkan penjelasan pasal 15 (1) UU No. 23 1997 tentang Pengelolaan lingkungan Hidup yang berbunyi sebagai berikut :

" Analisis mengenai dampak lingkungan hidup di satu sisi merupakan bagian studi kelayakan untuk melaksanakan suatu rencana usaha

dan/atau kegiatan, di sisi lain merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan....”.

RUU kehutanan yang prakarsanya diajukan oleh pemerintah transisi, lebih tidak memiliki semangat perlindungan daya dukung ekosistem dibandingkan dengan PP No.6 tahun 1999.

Walaupun RUU ini dalam pertimbangannya menyebutkan perlunya pengelolaan hutan sebagai penentu ekosistem secara arif dan bijaksana, namun dalam batang tubuhnya RUU ini belum mengatur mengenai langkah-langkah untuk menjamin perlindungan daya dukung ekosistem hutan seperti halnya: keterkaitannya dengan Amdal, persyaratan lingkungan yang harus terdapat dalam perangkat perizinan, pengawasan penataan, peluang masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap ketaatan badan usaha dan kegiatan-kegiatan yang berpotensi merusak kualitas ekosistem hutan, penegasan tentang larangan penggunaan Dana Reboisasi dan iuran-iuran lainnya untuk keperluan diluar perlindungan daya dukung hutan, dan pendayagunaan perangkat-perangkat manajemen lingkungan lainnya.

PP NO. 6 tahun 1999 dan RUU kehutanan juga tidak memberikan pengakuan secara jelas tentang hak masyarakat adat sebagai salah satu elemen penting dari aspek keberlanjutan dan perlindungan daya dukung ekosistem. Pasal 27 PP No.6 tahun 1999 menyatakan bahwa masyarakat

hukum adat, sepanjang hal ini masih ada dan diakui keberadaannya, memiliki hak memungut hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. kemudian dalam pasal 51 RUU kehutanan disebutkan sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya oleh bupati/ Walikota, masyarakat adat berhak melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan hidup sehari-hari. Adanya pengakuan ini dirasakan sangat janggal, mengingat pengakuan masyarakat hukum adat seharusnya hanya dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat itu sendiri (tumbuh dari bawah), dan bukan oleh negara (state) yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah.

Pengakuan terhadap keterbatasan dan perlindungan daya dukung ekosistem juga kurang tampak pada RUU Minyak dan Gas bumi yang diajukan oleh pemerintah (Departemen Pertambangan dan Energi) dan kini sedang dibahas di DPR RI. Di bagian konsiderans RUU tersebut tidak menyinggung mengenai aspek keterbatasan dan perlindungan daya dukung lingkungan. Juga dalam batang tubuh RUU tersebut perumus RRU tidak mengaitkan minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam yang tidak terbarukan (unrenewable resources) dengan perangkat-perangkat pengelolaan lingkungan seperti Amdal, instrumen ekonomi dan insentif lainnya, upaya command & control, maupun pendayagunaan kontrol, maupun pendayagunaan kontrol, maupun pendayagunaan kontrol publik untuk mencegah maupun menanggulangi pencemaran maupun perusakan lingkungan.

Hak masyarakat adat dan hak masyarakat juga setempat tidak diakui eksistensinya dalam RUU Migas. Secara sekilas RUU ini kelihatan mengakui hak masyarakat ada t dan setempat namun apabila dikaji secara kritis terhadap beberapa pasal terkait, maka RUU ini menegaskan hak mereka. Sebagai contoh pasal 24 ayat 3 disebutkan bahwa kegiatan usaha Migas tidak dapat dilaksanakan pada tempat pemakaman, tempat yang dianggap suci, tempat umum, saran aumum, dan prasarana umum serta tanah milik masyarakat adat, kecuali dengan izin dari masyarakat atau perorangan yang berkaitan dengan hal tersebut. namun ketentuan yang diatur dalam pasal 24 ini dapat tidak mempunyai arti karena dinegasikan oleh pasal lainnya di dalam RUU yaitu pasal 26 yang memiliki rumusan yang dapat bertentangan dengan pasal 24 sebagai berikut :

"Pemegang hak atas tanah diwajibkan memperkenankan perusahaan atau Bentuk Usaha Tetap untuk melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi diatas tanah yang bersangkutan apabila:

- (1) sebelum kegiatan dimulai terlebih dahulu memperlihatkan Kontrak kerja Sama atau salinannya yang sah serta memberitahukan maksud dan tempat kegiatan yang akan dilakukan;
- (2) dilakukan penyelesaian atau jaminan penyelesaian dahulu tanah tersebut.

Penyelesaian yang dimaksudkan disini adalah penyelesaian yang dilakukan musyawarah dengan cara jual beli, tukar tambah, atau memberikan ganti kerugian, rekognisi atau dalam bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara (pasal 25 ayat RUU). Rumusan ini sangat dimungkinkan penyelesaian sepihak walaupun masyarakat setempat atau masyarakat adat tidak menyetujui dilakukan kegiatan migas diatas tanah mereka. Oleh karenanya, perlu ditegaskan bahwa penyelesaian yang dimaksud adalah penyelesaian yang harus didasarkan pada kesepakatan kedua belah pihak.

Peraturan perundang-undangan lain yang juga dilahirkan pada masa pemerintahan transisi ini adalah Peraturan Pemerintah PP No. 2 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi. Hak ulayat atau hak adat berdasarkan pasal 30 ayat 2 PP ini hanya berhak mendapatkan recognisi atau kompensasi dalam bentuk fasilitas umum bagi masyarakat setempat, dan tidak dimungkinkan dalam bentuk ganti kerugian. Dengan demikian posisi hak masyarakat adat dan masyarakat setempat menjadi sangat lemah karena kompensasi diberikan bukan didasarkan atas kesepakatan (antara masyarakat adat/setempat dengan pemerintah atau Badan Usaha)

Namun demikian terdapat beberapa hal yang positif dari produk-produk hukum pemerintahan transisi ini terutama menyangkut aspek pemberdayaan masyarakat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah (PP) tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal). PP ini

memberikan hak kepada masyarakat untuk terlibat mulai dari tahap pengumuman akan dilakukannya Amdal, penyusunan Kerangka Acuan, penyusunan Amdal Rencana pengelolaan Lingkungan (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan (RPL), serta pelibatan masyarakat dan penilaian dokumen dalam komisi penilai. Pasal-pasal peran serta masyarakat yang terdapat dalam PP terdahulu yang digantikannya, yaitu No PP 51 tahun 1993 tentang Analisis mengenai Dampak Lingkungan (Amdal).

Namun demikian secara keseluruhan yang dilahirkan oleh pemerintahan transisi dibidang kehutanan, minyak dan gas bumi, transmigrasi: belum banyak berbeda dengan produk-produk hukum dimasa Orde Baru hampir keseluruhan produk-produk ini belum mendekati kedelapan kriteria – yang mampu mendukung pemerintahan yang baik yang mempunyai visi perlindungan daya dukung ekosistem.

2.2. Pelaksanaan Gugatan Perwakilan sesudah PERMA.

Dalam surat gugatan pada kasus banjir diatas dapat terlihat bahwa gugatan tersebut terjadi diantara sesudah dan sebelum berlakunya PERMA No.1 tahun 2002 .. Dimana kita bisa melihat gugatan di wakili oleh lima belas orang wakil kelas yang mewakili penggugat dalam klasifikasi wakil kelas sebagai berikut :

1. Korban banjir yang mengalami bentuk kerugian hilangnya jiwa/meninggal;

2. Korban banjir yang menderita sakit;
3. Korban banjir yang menderita kerugian kehilangan harta benda;
4. Korban banjir yang menderita kerugian kerusakan harta benda
5. Korban banjir yang menderita kerugian kehilangan keuntungan yang seharusnya didapatkan.

Dilihat dari surat gugatan yang di buat sudah terlihat ada pemahaman yang baik terhadap langkah-langkah dalam pelaksanaan prosedur CA ini. Sebagai dasar kesamaan kedudukan dan kepentingan hukum para wakil kelas dalam kaitan prosedur gugatan perwakilan kelas pada waktu itu dipakai beberapa ketentuan yang secara eksplisit telah menyediakan prosedur gugatan *class action* seperti UU No23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup, Undang-Undang No 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, Undang-Undang No 18 Tahun 1999 tentang jasa Konstruksi, Undang-undang No 41 tahun 1999 tentang kehutanan serta beberapa peraturan lain dan Yurisprudensi.

Pada tanggal 26 April 2001 kemudian berlakulah PERMA Nomor 1 tahun 2002 yang mengatur tentang mekanisme acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Beberapa aturan dalam PERMA tersebut kemudian dijadikan alasan para tergugat dan turut tergugat dalam pembuatan eksepsinya, beberapa hal berkaitanyang dipermasalahkan antara lain :

1. Gugatan tidak mendasarkan tidak mendasarkan pada aturan/undang-undang spesifik yang telah

mengatur/mencantumkan mekanisme acara gugatan perwakilan kelompok;

2. Sesuai dengan PERMA tersebut untuk sahnya gugatan perwakilan kelompok harus dituangkan dalam bentuk penetapan pengadilan, sehingga gugatan harus dianggap prematur dan dinyatakan tidak dapat diterima
3. Penggunaan istilah "wakil kelas" sebagai pengganti istilah "penggugat"
4. Mempertanyakan legalitas kedudukan wakil kelas.

Akan tetapi majelis hakim tidak mengabulkan eksepsi para tergugat dan turut tergugat dalam putusan selanya dengan pertimbangan hukum bahwa ketika awal pemeriksaan dimulai PERMA belum ada sehingga ketentuan dalam PERMA yang muncul kemudian tidak bisa berlaku surut. Dalam putusan selanya Majelis juga menetapkan untuk melanjutkan proses peradilan untuk pemeriksaan pokok perkaranya, dan meminta penggugat untuk melakukan pemberitahuan (*notifikasi*) kepada anggota kelas lewat media massa seperti yang diatur dalam PERMA. Notifikasi tersebut kemudian dilakukan pada harian Warta Kota tanggal 27 Juli 2002. (lampiran 1).

Ini sangat membanggakan bagi dunia hukum walaupun secara substansial putusan pengadilan tidak mengabulkan gugatan para penggugat dan memenangkan pihak dari pemerintah.

Impresi terhadap buruknya kondisi hukum di Indonesia sebagian besar disebabkan oleh pengadilan kita yang tidak memiliki kemandirian sehingga mengancam integritasnya sebagai penjaga tegaknya *rule of Law*. Independensi lembaga peradilan menjadi sangat penting karena merupakan komponen penting dari sistem penegakan hukum dan rumah keadilan bagi korban ketidakadilan untuk mendapatkan pemulihan hak masyarakat yang terlanggar. Pengadilan yang berwibawa juga membentuk serta mempengaruhi budaya hukum masyarakat.

Studi Diagnostik Pembangunan Hukum BAPPENAS dengan Bank Dunia (1997) mengemukakan diagnosa tentang sistem pengadilan Indonesia sebagai sistem yang sudah tidak bebas dari pengaruh eksekutif (*politicized*) dan ternoda (*tainted*). Diagnosa ini kemudian melahirkan rekomendasi tentang perlunya hukum kehendak politik yang kuat untuk membenahinya, termasuk merombak UU No.14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan peraturan perundang-undangan sub ordinat dari UU No. 14 tahun 1970, antar lain UU NO. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan UU No.2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

Upaya reformasi kearah independensi peradilan belum begitu jelas. Sampai saat ini diskursus independensi pengadilan hanya sebatas upaya pemisahan kekuasaan kehakiman dari eksekutif (Departemen Kehakiman) kepada yudikatif (Mahkamah Agung) secara penuh. Konsep yang jelas dan komprehensif tentang mewujudkan peradilan yang bersih dan profesional

belum begitu jelas. Namun demikian langkah MPR RI melalui ketetapan MPR RI NO. X/MPR/1998 tentang *Pokok-pokok Reformasi Pembangunan* yang mengagendakan pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif (Agenda Reformasi Pembangunan Hukum), dan upaya pemerintah yang mencanangkan pembentukan Komisi Tetap Pemeriksa untuk mencegah praktek kolusi, korupsi dan nepotisme dalam *Penyelenggaraan negara Yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme* yang dibentuk oleh Presiden sebagai Kepala Negara) – termasuk di bidang yudikatif, patut dihargai, namun perlu ditanggapi secara kritis oleh kita semua, dan masyarakat perlu mengawasi agar pelaksanaannya tidak menyimpang dari cita-cita reformasi.

Birokrasi di Indonesia tidak hanya dikenal buruk dalam memberikan pelayanan publik (*public service*) tetapi juga dikenal dengan birokrasi yang menghasilkan korupsi, kolusi dan nepotisme. Pembenahan dan revitalisasi birokrasi di Indonesia walaupun tidak mudah namun merupakan keniscayaan apabila kita secara sungguh-sungguh berniat mewujudkan *Good Governance*.

Peningkatan kesejahteraan dan penerapan disiplin pegawai negeri, serta pemberantasan tindak pidana korupsi menjadi sangat penting untuk ditelaah berbagai kelemahannya UU baru tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (yang pertama masih dalam tahap rancangan) harus mampu menanggulangi

permasalahan korupsi, kolusi dan nepotisme yang selama ini melilit birokrasi Indonesia.

Tidak kalah pentingnya adalah pembenahan sistem pengelolaan keuangan negara, termasuk sistem pengawasannya (*public financial management*). Salah satu contoh pengelolaan keuangan negara yang perlu dibenahi adalah *accountability* dan transparansi dana-dana sektor kehutanan, seperti dana reboisasi – yang selama orde baru banyak digunakan bukan untuk kepentingan pengelolaan hutan yang berkelanjutan.

Dalam kaitan dengan pengelolaan keuangan negara dan pengawasannya ini, sudah saatnya pengelolaan keuangan negara yang tercermin dalam *indische comptabiliteitswet* sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No.9 tahun 1986 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 18 tahun 1987 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah, UU No. 20 tahun 1997 tentang Penerimaan negara Bukan Pajak, dan UU No. 22 tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran penerimaan Negara Bukan Pajak perlu dikaji ulang secara kritis kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip *good governance* (transparansi, *accountability* dan partisipasi masyarakat).

Good governance juga menuntut birokrasi yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat sebagaimana diistilahkan Montgomery (Montgomery, 1988) sebagai *bureaucratic populism* dengan pelibatan masyarakat secara *genuine* (istilah *genuine* untuk membedakan dengan

pelibatan masyarakat yang bersifat *token* atau *simbolik*) dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut urusan publik oleh pemerintah tidak dapat lagi diharamkan. Dalam konteks reformasi ini, seluruh pembentukan kebijaksanaan publik harus dituangkan kedalam produk hukum yang sesuai dan jelas serta dilakukan secara transparan dan terbuka bagi masyarakat luas untuk memberikan pandangan serta kritik.

Dalam kaitan dengan ini, sudah saatnya Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan tentang "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" (Legislation Making Act) yang mampu memberikan arah tentang materi-materi yang dapat diatur dalam tiap-tiap jenis peraturan perundang-undangan, dan bersifat terbuka lagi publik serta transparan dalam proses pembentukannya. Dengan UU ini diharapkan gejala mengatur hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan Peraturan pemerintah, keputusan Presiden, bahkan Keputusan Menteri melalui proses yang tertutup dapat dihindari.

Namun demikian desentralisasi tidak dapat dipisahkan dari kemampuan dan efektivitas peran lembaga perwakilan di daerah (DPRD) sehingga mekanisme check and balance ditingkat daerah juga berlangsung secara efektif.

Apabila mengacu pada UU No.5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, mekanisme *check and balance* tidak mungkin berlangsung karena DPRD merupakan bagian dari pemerintah daerah

(pasal 13). Undang-undang ini juga secara jelas memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pengawasan umum atas jalannya Pemerintah Daerah tingkat I dan bukan DPRD (pasal 31).

Gubernur juga memberikan kewenangan yang sangat luas untuk mengawasi jalannya pemerintah daerah tingkat II, dan bukan DPRD tingkat II. Sedangkan mekanisme pengangkatan Kepala Daerah juga tidak dapat menjamin pemimpin yang loyal terhadap rakyatnya sepanjang yang menentukan Kepala Daerah adalah bukan rakyatnya maupun wakil rakyatnya akan tetapi Presiden (untuk tingkat I) dan Menteri Dalam Negeri (untuk Tingkat II).

UU No. 5 tahun 1979 ini juga menghapuskan praktek pengambilan keputusan yang demokratis dengan menentukan pengangkatan Kepala Desa dan Sekretaris Desa (yang keduanya oleh suprastruktur) secara *ex-officio* memimpin Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Dengan pengaturan bahwa eksklusif desa sekaligus bertindak sebagai pimpinan lembaga perwakilan desa maka di tingkat desa inipun fungsi *check and balance* juga tidak berlangsung. Dari kedua UU ini jelas terlihat bahwa keinginan mewujudkan *democratic decentralisation* pada masa orde baru tidak didukung sistem hukum yang ada. Oleh karenanya perwujudan *good governance* mensyaratkan pembaharuan total di kedua UU tersebut (pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa).

Keberadaan UU NO. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut UU No. 5 tahun 1974 Pokok-pokok Pemerintahan di

Daerah dan UU No.5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa merupakan suatu hal yang perlu dikaji secara mendalam, terutama tentang implikasi UU baru tersebut terhadap masa depan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Namun satu catatan dari UU ini adalah masih belum jelasnya apakah pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam merupakan kewenangan yang diserahkan kepada daerah mengingat pasal 7 ayat 2 tentang "kewenangan bidang lain yang bukan merupakan kewenangan daerah" termasuk di dalamnya pendayagunaan sumber daya alam dan konservasi. Namun disisi lain, pasal 10 menyebutkan Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional (termasuk sumber daya alam) yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan. Kedua pasal ini mengesankan bertolak belakang satu dengan yang lainnya sehingga dapat menyulitkan masyarakat dan pelaksana UU untuk memahaminya.

Pemerintahan pasca Soeharto (pemerintahan masa transisi) sedang menuju arah untuk memampukan lembaga perwakilan melalui perombakan peraturan perundang-undangan di bidang politik; mengupayakan desentralisasi dan lembaga perwakilan daerah yang kuat melalui UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk sementara, kebebasan pers yang saat ini dialami juga sangat mendukung pertumbuhan masyarakat sipil, namun demikian masih perlu dibuktikan dengan upaya perombakan peraturan perundang-undangan yang benar-benar memberikan jaminan bagi kebebasan pers. Dilain pihak, jaminan

terhadap perlindungan hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*) masih banyak yang perlu dilakukan oleh pemerintahan yang akan datang agar kebebasan berorganisasi, kebebasan berpendapat, kebebasan untuk mendapatkan informasi sebagai upaya pemberdayaan masyarakat sipil betul-betul terjamin.

Langkah-langkah konkrit untuk mewujudkan pengadilan yang mandiri, bersih dan profesional belum tampak sejak ditetapkannya TAP MPR-RI Nomor X/MPR RI/1998 terutama yang berkaitan dengan pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudiaktif dari eksekutif. Berkaitan dengan hal ini, Presiden telah membentuk Tim Kerja Terpadu Pengkajian Pelaksanaan Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 berkaitan dengan pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif yang terdiri dari unsur pemerintah (Panwasbang dan Depkeh), Mahkamah Agung, dan para pakar (universitas maupun tokoh masyarakat)⁸. Rekomendasi Tim Kerja ini antara lain; (a) meletakkan kekuasaan Kehakiman dibawah Mahkamah Agung RI; (b) pembentukan Dewan Kehormatan yang berwenang mengawasi perilaku Hakim, memberikan rekomendasi mengikat dalam rekrutmen, proposi, dan mutasi hakim, dan menyusun *code of conduct* bagi para hakim. Tim kerja ini juga merekomendasikan peningkatan

⁸ Keputusan Presiden No.21 tahun 1999 tentang Tim Kerja Terpadu Pengkajian Pelaksanaan Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 Berkaitan dengan Pemisahan yang tegas antar Fungsi-fungsi Yudikatif dari Eksekutif, dan Keputusan Presiden No.42 tahun 1999 tentang Perubahan atas Keppres Nomor 21 tahun 1999.

kewenangan Mahkamah Agung untuk melaksanakan hak uji materiil (*judicial review*), baik terhadap semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman. Masih terlampau pagi untuk memberikan kesimpulan tentang gambaran peradilan di Indonesia dimasa yang akan datang mengingat rekomendasi Tim Kerja masih berupa gagasan yang belum ditetapkan sebagai suatu kebijaksanaan, apalagi dilaksanakan.

Perjalanan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia cukup panjang yang diawali dengan keikutsertaan Indonesia dalam pertemuan *UN Conference on the Human environment* di Stockholm, Swedia pada tahun 1972. Setelah itu, Ketetapan MPR RI tentang GBHN di tahun 1973 menetapkan pembangunan berwawasan lingkungan, yang kemudian berkembang menjadi kebijaksanaan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dalam TAP-TAP MPR selanjutnya di tahun 1978, 1983, 1988, 1993, 1998. Bersamaan dengan pengakuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dalam GBHN, kelembagaan pemerintah di bidang pengelolaan lingkungan dikembangkan melalui pendirian Kantor Menteri Negara Lingkungan dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan. Bersamaan itu, berbagai piranti pengelolaan lingkungan juga dikembangkan seperti peraturan perundang-undangan, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal), Audit Lingkungan, ISO 14000 dan lain sebagainya.

UPT-PUSTAK-UNDIP

Kepemimpinan (*leadership*) di bidang lingkungan hidup yang dimotori Profesor Dr. Emil Salim sebagai menteri negara lingkungan hidup (sejak 1978-1993) sempat mengangkat isu lingkungan menjadi lebih dikenal (diakhir 1970-an dan ditahun 1980-an). Namun demikian, Emil Salim dan gerakan lingkungan hidup pada saat itu (Ornop dan Universitas) tidak berhasil mencegah lajunya pencemaran dan perusakan lingkungan. Laju perusakan hutan sebagaimana dikemukakan oleh Barber (1997) dalam "*Environmental Scarcities, State Capacities and civil violence : the case of Indonesia*" menunjukkan angka yang tinggi (1 juta hektar per annum). Apabila praktek perusakan hutan terus berlangsung, tambahan jumlah 15 juta sampai dengan 32,5 juta hektar hutan akan hilang di tahun 2020. Di sektor lingkungan perkotaan, laporan bank dunia "Indonesia Environment and Development : Challenges for the Future" (1994) menggaris bawahi ancaman pencemaran air, udara dan limbah bahan berbahaya dan beracun yang terus meningkat, kondisi lingkungan seperti yang diungkapkan dalam berbagai studi tersebut menunjukkan bahwa kepedulian atau agenda lingkungan belum merupakan pertimbangan yang sungguh-sungguh dalam kepemimpinan politik orde baru.

Tingginya laju perusakan hutan (Barber, 1997), kecenderungan meningkatnya masalah lingkungan perkotaan (Bank Dunia, 1994) dan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi (Laporan UNDP, 1998) disebabkan lebih oleh faktor utama yaitu karena kita tidak memiliki

elemen-elemen good governance yang menyebabkan aturan dibuat hanya untuk menguntungkan pelaku usaha yang dekat dengan kekuasaan, tingkat penataan terhadap aturan-aturanpun menjadi sangat lemah karena tingginya faktor korupsi, kolusi dan nepotisme pada tingkat pengawasan dan penegakan hukum. Lembaga-lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat tidak menjalankan fungsi pengawasannya secara efektif, pengadilan yang bersih, mandiri dan profesional masih merupakan impian rakyat, belum terwujudnya aparatur birokrasi yang bersih dan kokoh, serta masyarakat sipil yang kuat dan desentralisasi politik, keseluruhan faktor-faktor ini menyebabkan tumbuh suburnya pelanggaran hak-hak dasar generasi kedua (*second generation of human rights*) yang berkaitan dengan lingkungan hidup (hak hidup, hak untuk mendapatkan derajat kesehatan dan hak atas lingkungan hidup yang baik).

Dengan demikian kegagalan Indonesia dalam mengaktualisasikan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan disebabkan oleh kegagalan kita untuk mewujudkan good governance. Sejalan dengan pendapat ini Arthur J. Hanson (1998) menggaris bawahi bahwa kegagalan Indonesia dalam mengaktualisasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dikarenakan Indonesia gagal memahami keterkaitan yang selalu diangkat ke permukaan yaitu; lingkungan, ekonomi dan kesejahteraan Masyarakat. Namun elemen keempat yaitu good governance telah diabaikan.

Disamping tidak ada kehendak politik yang kuat dari pemerintah Orde Baru untuk mewujudkan GG, kegagalan untuk mewujudkan GG ini juga bisa disebabkan karena kelemahan aktivis lingkungan (dalam birokrasi, orop maupun universitas) mengaitkan antara GG (sebagai prasyarat dasar pengelolaan lingkungan yang efektif) dengan issue lingkungan yang diadvokasi. Dengan perkataan lain, selama ini para aktivis lingkungan lebih banyak menggunakan pendekatan teknis/teknokratis dalam mengatasi masalah-masalah lingkungan. Ketidapahaman akan keterkaitan GG dengan issue perlindungan lingkungan juga menyebabkan timbulnya persepsi di kalangan aktivis hak asasi manusia (aktifis hak-hak sipil dan politik) bahwa aktivis lingkungan merupakan aktivis yang berperilaku elitis dan kurang mampu mendorong iklim demokrasi. Sikap ini tidak mendorong adanya sinergi kekuatan antara aktivis hak asasi manusia dengan aktivis lingkungan yang sebenarnya kekeliruan semacam itu tidak perlu terjadi.

Penegakan hukum lingkungan (*environmental law enforcement*) merupakan salah satu sisi terlemah dalam pengelolaan lingkungan di Indonesia. Lemahnya penegakan hukum lingkungan tidak dapat dipisahkan dari kondisi governance pada umumnya di Indonesia seperti ketidak mampuan lembaga perwakilan melakukan fungsi kontrol, pengadilan yang belum mandiri, bersih dan profesional; aparatur pemerintah (birokrasi) yang tidak memiliki integritas yang kokoh dan responsive terhadap kebutuhan masyarakat, masyarakat sipil yang belum

kuat yang memiliki kemampuan melakukan kontrol publik; dan belum terwujudnya desentralisasi yang bersifat demokratis.

Namun demikian terdapat beberapa penyebab spesifik dari kelemahan penegakan hukum di sektor sumber daya alam dan lingkungan hidup ini, seperti halnya duplikasi kewenangan pengawasan yang ditimbulkan oleh UU No.23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang memberi wewenang Menteri lingkungan cq Bapedal menjalankan fungsi pengawasan sedangkan instansi sektoral pun masih merasa memiliki kewenangan yang sama. Kondisi demikian menyebabkan pengawasan menjadi tidak efektif.

Di sektor pertanian, lemahnya penegakan hukum antara lain banyak terjadi di sektor pengawasan pestisida (UU No.12 tahun 1992), pengawasan benih (UU No. 12 1992), pelarangan konversi lahan sawah menjadi non pertanian (Inpres No.3 tahun 1990), dan pembatasan pestisida yang diijinkan untuk padi (Inpres No.3 tahun 1986). Pada umumnya kelemahan penegakan hukum di sektor pertanian ini disebabkan oleh aparat pengawas yang terbatas (kapasitas terbatas) seperti yang dialami oleh Komisi Pestisida, inkonsistensi dalam memberikan sanksi (diskriminasi penegakan hukum) dalam kasus pengalihan fungsi lahan.

Prasarana yang terbatas juga dialami di sektor pengelolaan sumber daya pesisir. Beberapa faktor penyebab kelemahan penegakan hukum di sektor ini adalah (a) lemahnya kemampuan MCS (*monitoring, controlling*

and surveillance) berupa kapal dan sarana serta prasarana lainnya; (b) jumlah petugas yang tidak sebanding dengan luas wilayah yang harus diawasi; (c) fasilitas dan peralatan yang dimiliki sangat minim tidak sebanding dengan bobot tugas pengawas yang harus dilakukan; (d) anggaran yang sangat minim dan gaji petugas yang terlalu kecil; (e) adanya penurunan intensitas pengawasan selama krisis (ekonomi dan politik) karena aparat lebih berorientasi pada keamanan di darat. Di sektor pengelolaan sumber daya pesisir, faktor kolusi antara penegak hukum dengan pelanggar juga merupakan faktor yang cukup substansial.

Disektor kehutanan penyebab kelemahan penegakan hukum disebabkan oleh kolusi antara aparat penegak hukum dengan pelanggar, data lapangan tidak akurat, sifat ego sektoral dari instansi-instansi lain (misalnya instansi pertambangan) yang merugikan daya dukung ekosistem hutan, keterbatasan kuantitas maupun kualitas sumber daya manusia, kebijaksanaan dalam bentuk UU yang melimpahkan kewenangan terlampau banyak kepada peraturan pelaksanaan setingkat Menteri sehingga pembantu peraturan-peraturan pelaksanaan tersebut dapat menunda pelaksanaan suatu kebijaksanaan (lihat laporan sektor).

Dari berbagai penyebab kelemahan penegakan hukum diatas kelihatannya tidak mudah untuk menentukan faktor yang paling dominan penyebab kegagalan penegakan hukum lingkungan-apakah faktor makro struktural yaitu governance, ataupun lebih disebabkan oleh faktor prasarana dan kapasitas (teknis). Namun demikian faktor makro struktural

seperti kelemahan visi lingkungan pada kepemimpinan nasional misalnya dapat menyebabkan rendahnya kehendak politik pemerintah yang pada gilirannya menyebabkan permasalahan pada tingkatan mikro teknis, seperti pengadaan anggaran, penyediaan program peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan lain sebagainya.

Faktor penyebab makro struktural (*governance*) dapat dikatakan lebih dominan dibandingkan dengan masalah teknis apabila kita melihat kelemahan penegakan hukum dalam kasus bencana kebakaran hutan di tahun 1997. Bantuan teknis berupa pendanaan, prasarana/peralatan, maupun tenaga ahli pada saat itu tersedia melalui bantuan dari berbagai negara (*donor countries*), namun penegakan hukum juga tidak berjalan (yang mampu memberikan pesan "*deterrent*")⁹ sehingga dapat ditafsirkan bahwa faktor makro struktural lebih dominan, dan bukan sekedar disebabkan masalah-masalah penyebab yang terkait dengan faktor teknis.

Terciptanya good governance merupakan prasyarat dari pengelolaan lingkungan yang efektif. Namun pemerintah yang sudah mampu mewujudkan good governance belum tentu memiliki kepedulian terhadap aspek keberlanjutan ekosistem. Oleh sebab itu pemerintah yang telah mengupayakan aktualisasi prinsip-prinsip good governance masih

⁹ Penegakan hukum yang cukup substansial mengenai kebakaran hutan dilakukan oleh Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat dan Organisasi Kemasyarakatan melalui pengajuan gugatan perdata di Pengadilan Negeri Medan dan Pengadilan Negeri di Sumatera Selatan pada tahun 1998. Tuntutan pidana diajukan oleh pemerintah hanya pada satu perusahaan yang kemudian menghasilkan perkara pidana di pengadilan Negeri Bangkinang, Riau terhadap PT. Torus Ganda. Hasil dari perkara pidana ini adalah di bebaskannya terdakwa dari dakwaan oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Bangkinang. Penegakan hukum yang lemah terhadap pelaku kebakaran hutan adalah contoh ketidak berdayaan penegakan hukum lingkungan di Indonesia.

memerlukan persyaratan tambahan yaitu upaya mengaitkan seluruh kebijaksaari pembangunan dengan prinsip-prinsip keberlanjutan (*ecological sustainability*).

Walaupun Indonesia (pemerintah orde baru) tergolong negara yang aktif dalam peraturan internasional/global tentang implementasi *ecological sustainable development-ESD* (sengaja ditambahkan kata "ecological" agar istilah berkelanjutan tidak mudah dimanipulir yang pada akhirnya mengabaikan faktor ekosistem) namun sampai dengan saat ini belum ada upaya untuk secara sungguh-sungguh menterjemahkannya kedalam kebijakan operasional pembangunan, khususnya kebijakan sektoral). Keengganan untuk mengaktualisasikan prinsip-prinsip ESD selama ini disebabkan karena ketiadaan motivasi dari pemerintah orde baru yang lebih membela kepentingan pengusaha mengguna sumber daya alam yang perilakunya lebih didasarkan kepada nafsu untuk mendapatkan keuntungan yang besar (keserakahan) dan bersifat jangka pendek dengan mengabaikan aspek ekosistem dan keberlanjutannya.

Negara-negara di dunia yang peka akan pentingnya keberlanjutan ekologis dan pengintegrasian dalam kebijakan pembangunan telah mengintegrasikan aspek perlindungan lingkungan kedalam konstitusi mereka. Dengan demikian beberapa negara telah mengakui hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik dan keberlanjutan ekologis sebagai hak konstitusional (*constitutional rights*). Tentu saja pelanggaran terhadap

hak-hak konstitusional merupakan pelanggaran yang sangat serius dalam suatu negara.

Indonesia sebagai pemilik sumber daya alam dan biodiversity yang sangat bernilai tinggi perlu memberikan pertimbangan yang sungguh-sungguh untuk menempatkan *right to decent/good and healthy environment* sebagai hak konstitusional kita (pasal baru dalam UUD). Dengan menempatkan hak lingkungan sebagai hak konstitusional (hukum dasar yang dalam strategi pembangunan nasional akan lebih mudah. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang memberi dasar pengelolaan sumber daya alam nasional juga perlu dipertimbangkan untuk disempurnakan dengan menempatkan jaminan keberlanjutan (*sustainability*) dan perlindungan daya dukung ekosistem dalam menggunakan bumi, air dan kekayaan alam Indonesia. Pencantuman penambahan dan penyempurnaan pasal-pasal dalam UUD harus dilihat sebagai wujud tanggung jawab kita terhadap kepentingan generasi yang akan datang. Dengan memasukkan aspek keberlanjutan ekologis kedalam konstitusi maka diharapkan aspek lingkungan dapat lebih dipercepat memasuki agenda politik pemerintahan yang akan datang, sehingga dapat dicegah perilaku yang membiarkan lingkungan dan sumber daya alam kita di rusak dan dicemari oleh kegiatan usaha dan kegiatan manusia lainnya.

Apabila Indonesia telah memiliki konstitusi yang menempatkan aspek keberlanjutan ekologis maka selanjutnya peraturan perundang-undangan yang mengatur secara lebih komperhensif tentang pengelolaan

sumber daya alam yang keberlanjutan diperlukan sebagai tindak lanjutnya. Kemudian peraturan perundang-undangan tentang sektor-sektor pembangunan selanjutnya harus mengkontekstualisasikan dengan pasal-pasal konstitusi dimaksud.

Dalam mengolah UU pengelolaan sumber daya alam, pemerintah baru yang akan datang tidak perlu bersusah payah menemukan gagasan-gagasan baru dan bekerja dari awal. Berbagai Deklarasi, Konvensi, Protokol dan Piagam (charter) internasional yang memuat prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dimana Indonesia juga turut serta secara aktif dalam perumusannya cukup diterjemahkan kedalam kebijakan nasional secara kontekstual. Tentu saja karena terbatasnya sumber daya manusia di Dewan Perwakilan Rakyat (terutama) dan pemerintah yang memahami aspek-aspek keberlanjutan ekologis dan perlindungan daya dukung ekosistem, pemerintah baru perlu mendayagunakan pemikiran-pemikiran tokoh-tokoh masyarakat yang lebih memahami melalui dialog dan konsultasi intensif.

3. DAMPAK EKONOMI BAGI MASYARAKAT AKIBAT KERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP SEHINGGA TERJADI GUGATAN PERWAKILAN

Kerugian baik secara individu, komunal serta kerusakan fasilitas publik akibat kelalaian dari pemerintah atau pengusaha tidak terlepas dari konsep pembangunan ekonomi di Indonesia.

Pembangunan adalah perubahan dan kebudayaan adalah manusia untuk menyempurnakan diri dalam kondisi kehidupannya. Pada tahapan lepas landas pembangunan Indonesia. Implikasi perubahan yang terjadi pada berbagai dimensi kehidupan semakin kompleks. Sementara itu tujuan yang hendak dicapai melalui pembangunan menjadi semakin rumit karena cakupannya tidak hanya semata ekonomik, melainkan juga terkait dengan kendala biogeofisik dan sosial-budaya. Karena itulah arah pembangunan Indonesia perlu dipertautkan dengan kebudayaan (Salim, 1987:10). Melalui konsep pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable*), diupayakan agar tercapai keselarasan antara pembangunan ekonomi dengan aspek lingkungan; sementara itu antara lingkungan dengan kebudayaan terdapat saling *keterkaitan* (Sahlins, 1968:367).

Konsepsi pembangunan berkelanjutan yang dicetuskan oleh Komisi Sedunia tentang Lingkungan dan Pembangunan (*World Commission on Environment and Development*) pada 1987, menunjukkan semakin pentingnya pendekatan inter dan multidisipliner untuk mengatasi pencemaran lingkungan dan kemerosotan sumberdaya alam sebagai akibat pembangunan. Terlepas dan munculnya pandangan bahwa konsep tersebut sening mendapatkan penilaian terlampau antroposentris, baik Otto Sumarwoto (1987) maupun Emil Salim (1987), memiliki persamaan pandangan bahwa konsep itu penting artinya untuk diperhatikan oleh Indonesia yang sedang membangun

Dalam rangka membangun, Emil Salim (1987:14-15) bahkan

melihatnya bahwa 'unsur sisa lain-lain' atau *residual* sangat berpengaruh terhadap tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto. Konsepsi 'unsur sisa lain-lain' yang dikemukakan Gustav Ranis dalam tulisan Emil Salim adalah 'sisa' yang ditimbulkan oleh kemampuan kapasitas teknologi yang bersifat *indigenous*, misalnya kapasitas memecahkan persoalan oleh pelaku pembangunan, baik karyawan managerial maupun pekerja. Dengan kata lain bahwa dalam pembangunan dikenal dua jenis modal, ialah yang '*non residential*' yang tidak berasal dari budaya dalam negeri, dan yang diperoleh melalui import dan luar negeri tanpa adaptasi dan aktivitas yang berarti. Taiwan merupakan salah satu contoh negara yang berhasil memanfaatkan 'unsur sisa' sehingga mampu mendorong sikap selektif menerima modal dan teknologi dari luar. Kemampuan memanfaatkan 'unsur sisa' tersebut mencerminkan sikap budaya pembangunan yang berhasil dimiliki oleh suatu bangsa.

Pembangunan sebagai masalah sentral, memiliki kompleksitas permasalahan, baik yang diketahui melalui pengalaman empirik maupun komparatif. Sejak Repelita I sampai dengan yang sedang berjalan saat ini, tidak dapat dipungkiri bahwa telah terjadi kemajuan dalam bidang ekonomi. Untuk menunjukkan kemajuan, para ahli ekonomi merujuk pada kenaikan Produk Domestik Bruto dan laju inflasi yang terkendali. Selain itu tampak pula dan berbagai sarana dan prasarana fisik yang semakin meningkat, baik dalam variasi jenis, kuantitas maupun kualitasnya. Dalam konteks Repelita, tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan adalah

menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan ekonomi. iniberarti bahwa pembangunan adalah nyaris sama dengan pertumbuhan atau perkembangan ekonomi.

Sebagai akibatnya selama perjalanan Repelita pernah muncul penilaian bahwa konsepsi pembangunan yang dianut sangat dipengaruhi oleh paham ekonoini neo klasik (Rahardjo, 1980:4); terutama melalui karya Walt Rostow *The Stages of Economic Growth* yang kurang memandang arti penting faktor yang bersifat non ekonomik. Menurutny, kerangka pandang model pertumbuhan mi, suatu pembangunan adalab berarti pertumbuhan ekonoini yang dapat diukur dalam perhitungan total. Dalam perkembangannya kemudian, berbagai masalah dan hambatan telah timbul, yang akhirnya memunculkan pandangan yang melihat bahwa pembangunan adalah sebagai pertumbuhan ekonoini plus perubahan sosial yang menyertainya. Disadari bahwa faktor non ekonomik dapat berperan, baik sebagai potensi yang mendukung maupun sebagai kendala yang dapat menghambat pembangunan ekonomik. Konsepsi pembangunan modej ini terasa amat mewarnai Repelita pada dasawarsa 70-an. Pemikiran pembangunan dalam dasawarsa tersebut sering diwamai oleh konsep-konsep modernisasi yang ada kalanya kurang memberikan penilaian terhadap tnjuan kemanusiaan yang ingin dicapai dalam pembangunan.

Di satu pihak mereka menolak untuk mengikuti polapola yang berilaku pada masyarakat lain, tetapi di sisi lain mereka sadar bahwa pola modern

tidak terelakkan sebagai akibat efek demonstratif dan perembesan nilai-nilai dan teknologi modern. Adanya ketimpangan atau ketidak-merataan dianggapnya semacam prasyarat atau kondisi yang tidak terelakkan yang harus terjadi.

Implikasi model pembangunan di atas mulai dipertanyakan, misalnya oleh Sartono Kartodirdjo (1979:3). Seharusnya pembangunan adalah bertujuan untuk terciptanya perbaikan kualitas hidup bagi semua orang. Perubahan sosial yang terjadi hendaknya dapat membuat semua orang hidup layak. Pembangunan yang selalu menempatkan dimensi ekonomi sebagai pertimbangan dominan, akan cenderung menempatkan faktor lingkungan sebagai penghambat pembangunan; padahal seharusnya arah yang harus dituju adalah mengharmoniskan antara pembangunan ekonomi dengan aspek lingkungan. Jika perkembangan ekonomi yang diperoleh melalui pembangunan tanpa menyentuh prinsip-prinsip etika pembangunan yang mendasarinya maka dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, tidak akan menghasilkan perbaikan kualitas hidup. Oleh karena itu, masalah teknologi dalam pembangunan di Indonesia adalah sesuatu yang esensial. Teknologi yang mampu membuat akomodasi terhadap lingkungan, baik biologis maupun sosial-budaya; akan menghasilkan kemajuan teknis yang dilandasi moral yang merupakan cita-cita pembangunan. Mengingat hal tersebut maka pendekatan maupun pemecahan terhadap masalah-masalah pembangunan harus semakin holistik.

Di satu pihak ideologi pertumbuhan adalah suatu kenyataan yang tetap diterima seperti tampak dalam Trilogi Pembangunan. Sementara itu GBHN Repelita VI juga telah mengisyaratkan pentingnya kendala etis yang harus diupayakan melalui pembangunan. Seperti halnya dengan negara berkembang lainnya, Indonesia juga mengalami proses transisi kehidupan sosial.

Introduksi ilmu pengetahuan dan teknologi misalnya, telah menimbulkan berbagai masalah sosial-budaya dan lingkungan, baik berupa eksese maupun upaya-upaya dalam usaha membangun. Agar sampai pada pemahaman akan potensi maupun kendala dalam pengembangan suatu kawasan, kiranya perlu disimak pandangan yang ada dalam masyarakat, terutama yang berkaitan dengan aspek sosial-budaya.

Berkelanjutannya suatu pembangunan, tidak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonoini dan biofisik semata, melainkan pula oleh faktor sosial-budaya (Soemarwoto, 1991: 17). Oleh karena itu usaha pembangunan yang telah menyebabkan pencemaran lingkungan dan merosotnya kemampuan sumberdaya alam, perlu diimbangi dengan semakin timbulnya kesadaran manusia sebagai bagian dan ekosistem. Perkembangan industri, di samping menyebabkan semakin bervariasi jenis barang yang dihasilkan, juga telah menyebabkan munculnya limbah yang sebelumnya tidak dikenal; baik yang berupa limbah padat, cair dan gas. Semakin banyaknya limbah, baik dalam arti kuantitas maupun kualitas, telah berakibat pada pencemaran lingkungan dan merosotnya

kemampuan sumberdaya alam.

Dalam upaya membangun, selalu ada kecenderungan keinginan manusia untuk merubah lingkungannya, sementara itu perubahan suatu lingkungan akan mempengaruhi kehidupan manusia, baik itu menguntungkan atau sebaliknya. Dalam kenyataan, ada kalanya perubahan lingkungan melampaui skala perencanaan, dan sebagai akibatnya terjadilah suatu efek lingkungan yang tidak diperkirakan sebelumnya. Sebagai akibatnya suatu upaya merubah lingkungan tersebut akan membawa efek negatif terhadap kesejahteraan makhluk hidup.

Pada dasarnya, pengaruh suatu proyek pembangunan lingkungan, telah dimulai sejak dalam tahap perencanaan (Soemarwoto, 1975: 77). Dalam tahapan ini, pengaruh terhadap lingkungan fisik adalah kecil, tetapi sebaliknya pengaruh terhadap lingkungan sosial-budaya cukup berarti. Pada waktu itu, mulai terjadi kegoncangannya, antara harapan untuk mendapatkan perbaikan nasib dan kecemasan kehilangan tanah suster kehidupan; telah mulai merebak.

Masyarakat bukan hanya sebagai obyek semata melainkan juga sebagai subyek yang berperan aktif dalam pembangunan. yang dalam upaya pembangunan, harus selalu memperhatikan kondisi sosial-ekonomi warga masyarakat. Sebagai konsekuensi dan pendekatan bahwa sumber segala perubahan yang terjadi berasal dari manusia, maka muncul dua pandangan dalam melihat unsur manusia dalam konteks perubahan

lingkungan. Pertama, pendekatan yang bersifat manipulatif yang melihat manusia sebagai obyek dalam pengelolaan lingkungan, dan jika perlu dapat bersifat memaksa. Kedua, pendekatan yang berlandaskan pada potensi manusia guna mengembangkan pemecahan dan pengelolaan suatu lingkungan.

Pendekatan yang menekankan akan pentingnya unsur manusia dalam pengelolaan suatu lingkungan, memiliki dasar argumentasi, dan sekaligus konsekuensi yang berbeda. Pada pendekatan pertama, terkandung konsep 'rekayasa sosial', dalam hal ini suatu pengelolaan lingkungan dipandang sebagai upaya mengelola segala kegiatan manusia agar dapat mencapai batas toleransi lingkungan. Kelemahan dan pendekatan ini bersifat dari atas ke bawah sehingga kurang memberikan peluang kreativitas kepada warga masyarakat.

Kreativitas warga masyarakat dalam pengelolaan dan pengembangan lingkungan, dimungkinkan dapat dilakukan melalui cara pendekatan yang kedua. Dalam konteks tersebut, kreativitas dalam pengelolaan dan pengembangan lingkungan yang berasal dari warga masyarakat, lebih dipandang sebagai suatu proses belajar. Hal berarti pendekatan tersebut dapat diartikan sebagai suatu upaya guna menserasikan pengelolaan dan pengembangan lingkungan yang *top-down*. Dengan kata lain, melalui pendekatan ini berbagai kepentingan yang berasal dari 'atas' dan 'bawah' dapat dipertemukan melalui suatu proses belajar (Purbo, 1986: 81).

Dilihat dari sudut kebutuhan manusia, paling tidak ada tiga macam

kebutuhan dasar; yaitu (1) kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup hayati; (2) kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup manusiawi, dan (3) kebutuhan dasar untuk memilih. Pada hakikatnya tiga macam kebutuhan dasar itu mempunyai kedudukan yang hierarkis. Kebutuhan dasar yang pertama boleh dikatakan merupakan yang terendah karena bila di dalam hidupnya orang hanya dapat memenuhi kebutuhan hidup untuk kelangsungan hidup hayati, maka mutu hidupnya rendah. Di sini orang hanya dapat sekedar hidup tetapi kehidupannya mungkin tidak memenuhi standar kehidupan yang manusiawi. Mutu kehidupan manusia akan lebih baik kalau ia tidak hanya dapat memenuhi kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup hayatinya, tetapi juga untuk kelangsungan hidupnya secara manusiawi. Artinya, ia dapat hidup layak sebagai manusia yang di dalam kehidupannya; di samping dapat memenuhi yang non-material; misalnya ketenaturan, kenyamanan, keamanan, ketenangan, kesehatan dan sebagainya.

Mutu kehidupan akan menjadi lebih tinggi lagi kalau orang punya kesempatan atau kemampuan untuk memilih, terutama di dalam upaya memenuhi kebutuhan hidup manusiawinya. Dalam kaitannya dengan pemenuhan dasar seperti tersebut di atas, juga akan terlihat adanya hubungan yang bersifat timbal balik antara mutu lingkungan hidup dengan mutu kehidupan manusia-manusia yang ada di dalamnya.

Sementara itu makhluk manusia dengan kebudayaannya juga mampu menciptakan suatu bentuk lingkungan tertentu. Forde (1963: 463) melihat

bahwa pada hakikatnya hubungan antara kegiatan manusia dengan lingkungan alamnya dijembatani oleh pola-pola kebudayaan yang dimiliki oleh makhluk manusia. Melalui kebudayaan yang dimilikinya, manusia mampu mengadaptasikan dirinya dengan lingkungannya sehingga ia tetap mampu melangsungkan kehidupannya (Tax, 1953:243).

Daerah pedesaan adalah tumpuan segala bentuk program pembangunan, atau dengan kata lain di samping sebagai obyek juga diharapkan sebagai subyek dalam pembangunan. Sementara itu untuk tercapainya tujuan pembangunan, di desa ada potensi dan kendala yang perlu diperhitungkan. Adalah suatu kenyataan yang tak terelakkan bahwa introduksi suatu *input* bam pembangunan telah dan akan menyentuh soal preferensi nilai-nilai. Oleh karena itu dalam rangka pengembangannya, suatu intervensi dalam rangka *treatment* untuk penyempumaan akan dapat dilakukan secara tepat apabila berbagai proses yang terjadi dalam pembangunan juga dinilai sebagai unsur yang sama pentingnya dengan program itu sendiri. Selain itu proses pembangunan pedesaan diharapkan mampu dipercepat bila keterkaitan berbagai sektor kehidupan juga diperhatikan.

Otto Soemarwoto (1979: 48-49) mengatakan bahwa lingkungan hidup manusia adalah ruang yang ditempati oleh manusia untuk hidup. Di dalam ruang itu, kecuali terdapat manusia-manusia, juga terdapat benda-benda lainnya, baik yang bersifat hidup ataupun tak hidup. Berdasar pada

pengertian ini maka lingkungan hidup manusia dapat dibagi-bagi dalam apa yang disebut lingkungan fisik, lingkungan hayati, lingkungan sosial dan lingkungan budaya. Lebih lanjut ia juga mengatakan lingkungan hidup manusia itu adalah sumberdaya; artinya dari lingkungan itu manusia dapat memperoleh unsur-unsur yang diperlukan untuk produksi, konsumsi dan pelayanan. Setiap sumber daya mempunyai daya regenerasi dan asimilasi yang terbatas. Bila batas tersebut terlampaui, sumberdaya itu akan mengalami kerusakan; dan fungsinya sebagai unsur produksi, konsumsi dan pelayanan akan mengalami gangguan. Dengan kata lain, terlampauinya batas kemampuan lingkungan hidup sebagai sumberdaya akan mengakibatkan mutu lingkungan itu menu-run. Menurunnya mutu lingkungan hidup itu, pada giliran selanjutnya akan menyebabkan manusia yang ada di dalamnya tidak akan memperoleh mutu kehidupan yang baik atau optimal. Di sini tampak bahwa menurunnya mutu lingkungan hidup, akan menyebabkan menurunnya mutu kehidupan manusia yang ada di dalamnya. Di sisi lain, hal yang sebaliknya juga dapat terjadi. Bila mutu kehidupan manusia menurun, maka lingkungan tempat tinggal manusia itu juga akan menurun.

Salah satu yang mengakibatkan ketidakseimbangan pemanfaatan tata-ruang. Di satu pihak kenaikan jumlah penduduk telah mengakibatkan lahan pertanian yang potensial untuk pemukiman dan hutan di konversi menjadi lahan usaha; sementara itu upaya manusia untuk menyempurnakan kondisi hidupnya telah menyebabkan kerusakan

lingkungan dengan akibat bencana alam (banjir, erosi dan tanah longsor) dan terganggunya sumber air tanah. Program perbaikan kampung misalnya, adalah salah satu bentuk pengaturan tata ruang di perkotaan yang tujuan utamanya adalah meningkatkan dan mengubah kawasan kumuh menjadi kampung-kampung kota yang lebih sehat dan manusiawi.

Orientasi pembangunan mengharuskan bahwa perubahan situasi ekonomi dilakukan dengan meningkatkan pendapatan kelompok miskin. Sementara itu kondisi lingkungan hidup mengharuskan agar pembangunan berjalan seiring dengan pengembangan lingkungan hidup (*eco development*). Apabila memang benar bahwa kemiskinan adalah sumber dari kerusakan lingkungan, maka pembangunan yang bertujuan untuk menanggulangi kemiskinan seyogyanya berjalan seiring dengan perbaikan lingkungan hidup.

Berbagai masalah guna proses pembangunan yang berkelanjutan, di satu pihak menjaga dan memelihara kesinambungan perlu dilakukan, dan berbagai perubahan yang terjadi harus selalu dikaji ulang untuk penyempurnaan. Tantangan permasalahan dalam pembangunan lingkungan hidup bukan hanya terbatas dalam pengertian lingkungan alam atau fisik semata seperti banjir, tanah longsor, gajah merusak lahan penduduk, melainkan yang mencakup masalah lingkungan sosial-budaya. Keselarasan hubungan manusia dengan lingkungan fisik, bukan hanya dipakai untuk mengembangkan daya dukung alam, tetapi juga dapat

dipakai untuk mengembangkan manusia dan masyarakat, sehingga terjadi suatu keselarasan hubungan yang dicapai berkat kemajuan alam dan manusia. ini berarti bahwa proses pembangunan dengan pengembangan lingkungan tidak cukup mengatur hanya pengelolaan sumber alam secara bertanggung jawab tetapi harus dilengkapi dengan langkah usaha pengembangan konsumsi dan pola hidup yang wajar sesuai dengan kemampuan daya dukung alam menopangnya sambung-sinambung untuk jangka panjang (Salim, 1987).

Gejala pertumbuhan dan perkembangan kota yang amat cepat, menyebabkan timbulnya berbagai masalah benturan sistem nilai budaya.

Terjadinya perubahan dan perkembangan kota tadi, antara lain disebabkan oleh bertambahnya penduduk yang akhirnya memberikan implikasi terhadap berbagai aktivitas kota. Salah satu fenomena dan perkembangan kota-kota besar di Indonesia adalah tingkat perkembangannya yang cepat, terjadinya ketimpangan ekonomis dan ikatan kekerabatan warga kota yang masih sangat erat. Keadaan seperti itu tercermin dan tingginya angka migrasi ke kota, basis ekonomi-pedesaan masih mewamai aktivitas penduduknya, dan terjadinya suatu pola migrasi yang tetap menekankan pentingnya ikatan kekeluargaan.

Melalui pengamatan Hans-Dieter Evers (1982:315), pesatnya pertumbuhan Jakarta yang disebabkan oleh migrasi, telah melahirkan suatu masyarakat kota yang sangat kompleks; baik dilihat dari unsur

kesukubangsaan, pekerjaan maupun kelompok-kelompok sosial. Dikatakan lebih lanjut bahwa banyak di antara para migran tidak dapat tertampung dalam sektor pekerjaan formal di kota. Akhirnya, untuk mencukupi kebutuhan hidupnya, mereka melakukan berbagai lapangan usaha sektor informal. Lebih lanjut Hans-Dieter Evers menjelaskan bahwa ciri khas dan 'masa apung' adalah mobilitas geografis dan pekerjaan yang tinggi. Mereka ini merupakan pekerja musiman, para pekerja tidak tetap atau orang-orang yang sedang mencari pekerjaan, tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, tanpa atau tingkat pendidikan yang formal rendah dan seringkali dengan suatu keahlian yang tinggi di bidang pertanian, nelayan dan kerajinan. Pendapatan yang diperolehnya di Jakarta sangat beragam di tingkat subsistensi.

Guna memecahkan berbagai masalah sosial-ekonomis yang timbul akibat perubahan kota-kota di Indonesia, diperkenalkan konsep pembangunan wilayah.

Pada hakikatnya, konsep tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa suatu wilayah itu merupakan kesatuan wilayah ekonomi karena di dalamnya terdapat suatu kegiatan ekonomi.

Selanjutnya, dasar kebijaksanaan pengembangan kota yang dirumuskan pada masa Repelita menunjuk pada delapan prinsip dasar yang telah digariskan GBHN. Di dalamnya disebutkan bahwa pembangunan perkotaan, perlu dilakukan secara berencana dengan lebih

memperhatikan keserasian hubungan antara kota dengan lingkungan dan antara kota dengan daerah pedesaan sekitarnya, serta keserasian pertumbuhan kota itu sendiri". Lebih lanjut Djoko Sujarto (1992: 8-9) mengusulkan agar kebijaksanaan dalam perencanaan dan pengembangan kota di Iridenesia pada Repelita IV menekankan pada "(1) pengembangan kota perlu didasari oleh suatu Strategi Pengembangan Kota Nasional yang menempatkan kotakota dengan wilayah di Indonesia sebagai suatu sistem yang saling menunjang secara demografis, fungsional dan fisis geografis; (2) memfungsikan kota-kota sebagai pusat pengembangan dan wilayah sekitarnya yang akan berperan sebagai agen perubahan sosial, pengembangan perekonomian dan sebagai pusat jasa distribusi bagi kota itu sendiri; dan (3) pengembangan kotakota yang berwawasan lingkungan hidup". Berkaitan dengan point 3 dimaksudkan untuk menjaga kelestarian serta keberadaan berbagai sumberdaya yang menunjang kehidupan, karena kota dengan wilayah sekitarnya merupakan suatu sistem fisik geografis yang saling bergantung secara timbal balik.

Karena pembangunan yang akan diupayakan semakin kompleks maka perlu disadari implikasi perubahan yang mencakup berbagai dimensi kehidupan. Sementara itu berbagai hasil pembangunan di masa lalu telah membawa perubahan ke tingkat kehidupan baru. Oleh sebab itu dipandang perlu mempertautkan strategi pembangunan sebagai bagian integral dan kebudayaan (Salim, 1987: 10). Di satu pihak hakikat suatu pembangunan adalah perubahan dan hakikat dan kebudayaan itu sendiri

adalah upaya manusia untuk menyempumakan dii dalam kondisi hid upnya.

Akhir-akhir ini, kota-kota besar di Indonesia, demikian pula kota-kota kecil yang menupakan pusat pertumbuhan mengalaini perubahan yang pesat sekali. Pertumbuhan penduduk yang pesat, terutama akibat anus mignasi dan penyebarannya yang kurang merata, di samping menimbulkan masalah sosial budaya, juga berpengaruh langsung terhadap kebutuhan permukiman dan perumahan di kota-kota.

Sebagai lingkungan hidup, kota merupakan hasil proses interaksi antara manusia dan lingkungannya. Untuk menjelaskan keterkaitan dan berbagai unsur lingkungan serta berbagai proses yang ada maka harus dikaji secara holistik. Arti yang terkandung dalam sustainable, pada hakikatnya mengandung pengertian bahwa hendaknya upaya yang akan dicapai melalui pembangunan, tidak melebihi kemampuan sumberdaya yang tersedia. Otto Soemarwoto (1991:15) mengartikannya bahwa guna memenuhi kebutuhan sekarang, seyogyanya jangan mengurangi kemampuan pemenuhan kebutuhan hidup dan generasi mendatang. Pembangunan adalah mengolah sumberdaya alam dan manusia serta interaksi keduanya. ini berarti pengolahan sumberdaya alam yang secara eksplisit yang untuk memenuhi kebutuhan manusia itu hams memperhatikan interaksi keduanya agar dapat digunakan selama mungkin.

Menurut Hasan Purbo (1986: 81), pembangunan pemukiman dan

perumahan, baik yang ditangani oleh pemerintah, swasta maupun warga masyarakat, ada kemungkinan kurang mampu mengimbangi kebutuhan permukiman dan perumahan di kota yang terus melonjak. Mengingat hal tersebut perlu dipikirkan suatu strategi pembangunan daerah perkotaan, melalui suatu perencanaan lingkungan yang lebih komprehensif.

Berbagai masalah yang berkaitan dengan lingkungan muncul ke permukaan. Pola tata kota di Indonesia bersifat dualistik; sebagian terkendali menurut rencana formal sebagian lain terbentuk melalui proses informal (Purbo, 1986: 81). Jika timbul masalah lingkungan di kota, lebih sering dikaitkan dan diartikan dengan biogeofisik semata seperti pengelolaan sumberdaya alam (air, udara, lahan dan tumbuh-tumbuhan), termasuk pula lingkungan buatan seperti limbah, tataruang, industri, dan permukiman. Secara konseptual, agar dapat berkembang dinamis lingkungan biogeofisik kota harus dikelola dengan baik. Pendekatan masalah lingkungan kota seperti itu, lazim dilakukan oleh para ahli ilmu perencanaan kota, ilmu fisis, insinyur maupun arsitek. Dalam kenyataannya, pendekatan dari ilmu dan teknologi tidak berhasil memecahkan masalah secara menyeluruh. Setiap cara pemecahan masalah lingkungan kota melalui pendekatan tersebut dipandang oleh Hasan Purbo (1986: 82) lebih merupakan penanganan masalah lingkungan kota yang bersifat mekanistik-deterministik dan lebih mengandalkan kemampuan ilmu dan teknologi yang dipercaya akan mampu mengatasinya, serta menempatkan unsur manusia berada di luar

cara pandang tersebut. Lebih lanjut Hasan Purbo menjelaskan pendekatan lain yang diharapkan mampu menangani masalah pengembangan dan pengelolaan lingkungan kota, yaitu yang memperhitungkan faktor manusia karena sumber dan perubahan berasal dari sistem nilai dan perilaku manusia.

Hasan Purbo menjelaskan bahwa sebagai konsekuensi dari pendekatan sumber segala perubahan yang terjadi adalah berasal dari manusia, maka muncul dua pandangan yang melihat unsur manusia dalam konteks perubahan lingkungan. Pertama, pendekatan yang bersifat manipulatif yang melihat manusia sebagai objek dalam pengelolaan lingkungan, dan dapat bersifat memaksa. Kedua, pendekatan yang berlandaskan pada potensi manusia guna mengembangkan pemecahan dan pengelolaan lingkungan kota.

Guna mengetahui dan memahami serta menginterpretasikan secara baik berbagai gejala dan peristiwa yang terdapat dalam suatu lingkungan tertentu, kebudayaan memiliki model-model kognitif yang berperan sebagai kerangka untuk memahaminya. Pola-pola perilaku tertentu yang diwujudkan oleh manusia adalah sesuai dengan rangsangan dan tantangan yang sedang dihadapinya. Dengan demikian, suatu kebudayaan yang merupakan serangkaian aturan, strategi, maupun petunjuk adalah perwujudan model-model kognitif yang dipakai oleh manusia yang memilikinya guna menghadapi lingkungannya (Spradley, 1972).

Dalam konteks budaya kota, komunitas kumuh atau *slum* di kota, kiranya dapat pula dipandang sebagai sub budaya tersendiri; terutama yang berkaitandengan proses sosialisasi dan *social adjustment* dalam menghadapi kompleksitas kehidupan suatu kota yang berkembang pesat. Adams mengartikan *slum* sebagai perkampungan jembel, tempat-tempat dengan kepadatan berlebihan dan pemukiman liar yang menampilkan kesengsaraan hidup manusia di kota.

Berdasarkan tingkat pendapatannya, jumlah yang mampu diperoleh para penghuni hunian kumuh, hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan fisik semata atau sekitar tingkat subsistensi. Kondisi sosial-ekonomi mereka yang miskin dan terisolasi, disebabkan oleh aktivitas ekonomi mereka yang tidak dapat mencukupi kehidupannya (Evers, 1982:315).

Selain itu terdapat pandangan bahwa kemiskinan yang melingkarinya, tidak semata-mata bersifat individual melainkan lebih bersifat struktural (Soemardjan 1980:4-5; Soedjatmoko, 1980: 74-75). Kemiskinan yang dialami oleh suatu golongan masyarakat tadi disebabkan oleh suatu struktur sosial tertentu sehingga tidak memungkinkan menggunakan berbagai sumberdaya yang tersedia.

Dalam konteks ilmu pembangunan, upaya untuk mengungkapkan dan memahami *emics* dan obyek yang diteliti, dapat pula dipakai sebagai suatu pendekatan dalam menangani kemiskinan: sekaligus pula untuk mencari suatu pendekatan yang lebih efektif yang bersifat *complimentary*

sebagaimana upaya pendekatan melalui kebutuhan dasar yang pernah diusulkan (Soedjatmoko, 1978: 59-61). Model pendekatan kebijaksanaan melalui kebutuhan dasar, dinilai Soedjatmoko sebagai alternatif pemecahan masalah pembangunan yang nantinya diharapkan akan mampu memunculkan suatu penyempurnaan dan strategi yang selama ini telah dilaksanakan yang lebih bersifat fragmatis. Kota-kota di Indonesia adalah pusat politik, administrasi, ekonomi dan komunikasi yang diatur dalam suatu sistem yang mencerminkan hierarki, secara nasional dan saling kait-mengkait. Selain itu, kota juga merupakan pusat kegiatan kebudayaan, sosialekonomi serta komunikasi, serta tingkat kompleksitasnya yang ditentukan oleh kedudukannya dalam sistem administrasi yang berlaku.

Gelandangan sebagai suatu gejala sosial yang terwujud di perkotaan telah menjadi masalah sosial (Supanlan, 1984). Sebagai kegiatan mereka sehari-hari dinilai kotor, mengakibatkan hilangnya harta benda. Namun ada pula pihak lain di kota yang tergugah rasa penikemanusiaan mereka karena melihat beratnya kehidupan yang dijalani mereka. Berkaitan dengan kepentingan pemerintah kota ada pula yang menilai bahwa kehadiran mereka di tengah elite kota telah memberikan kesan jelek. Ada dugaan bahwa kehadiran gelandangan semakin mempersulit pengendalian keamanan dan ketertiban kota.

Walaupun tidak diketahui secara pasti jumlah mereka, ada dugaan

bahwa semakin besar tingkat perkembangan kota akan semakin banyak pula jumlah mereka; karena itu dianggap bahwa kehadiran mereka di kota merupakan konsekuensi perkembangan kota (Wirosardjono, 1984). Padahal gelandangan di kota bukan hanya semata-mata merupakan konsekuensi perkembangan suatu kota tetapi lebih disebabkan oleh tekanan ekonoini dan rasa tidak aman sebagai~n warga desa. Diduga, mereka terpaksa mencari tempat yang diharapkan dapat memberikan kesempatan kehidupan lebih baik. Kota dapat menampung mereka karena, sifat struktur sosial kota, ekonoini dan administrasi di kota lebih kompleks; bukan hanya menampung pendatang yang kaya, terpelajar tetapi juga yang miskin. Sebagai akibatnya, seolah-olah perkembangan suatu kota telah melahirkan gelandangan. Jika ditelaah semua itu dapat disebabkan oleh corak perkembangan kota yang belum mantap dalam hal sistem pengaturan dan struktur ekonominya, serta struktur sosial kota yang sangat kompleks. Berbagai hal dapat menyebabkan berkembangannya sistem pemukiman liar atau *squatters*. Sebagian pemukim liar menjadi warga sah dan suatu kota dengan hanya memiliki Kartu Tanda Penduduk, tetapi karena kedudukan sosial dan ekonoini mereka rendah menyebabkan mereka menjadi warga kota yang sah.

Kerusakan lingkungan hidup seperti banjir akibat kelalaian pemerintah atau pengusaha menimbulkan kerugian secara ekonomi yang tidak sedikit. Manajemen pemerintahan atau perusahaan yang peka lingkungan sangat di butuhkan untuk menghadapi krisis lingkungan hidup. Konsep

pembangunan kota yang benar pada akhirnya meminimalkan terjadinya bencana seperti banjir sehingga bisa menghindarkan dari gugatan perwakilan akibat kerusakan lingkungan hidup yang parah.

BAB IV

PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Masalah-masalah yang terjadi dalam pelaksanaan gugatan perwakilan yaitu lemahnya peraturan yang mengatur mengenai gugatan perwakilan, perbedaan interpretasi PERMA No. 1 Tahun 2002 yang mengatur mengenai prosedur gugatan acara perwakilan, pengetahuan para penegak hukum yang terbatas khususnya mengenai CA, kesadaran masyarakat untuk mendukung proses CA sangat lemah, pengaturan ganti kerugian dalam CA, surat gugatan yang tidak mencerminkan CA, mempersamakan gugatan Standing LSM dengan gugatan CA, prosedur acara pemeriksaan, *notifikasi* atau pemberitahuan serta dalam implementasi putusan pengadilan dalam hal distribusi ganti kerugian.
2. Pelaksanaan gugatan perwakilan sebelum berlakunya PERMA menunjukkan kesadaran yang tinggi dari masyarakat dalam kasus lingkungan hidup. Penggugat mendasarkan gugatannya pada kerugian massal yang diderita masyarakat. Pemahaman yang sepotong-potong dalam menggunakan gugatan perwakilan oleh hakim, pihak penggugat dan tergugat. Penggugat mengambil contoh gugatan perwakilan pada negara lain sebagai pertimbangan. Pelaksanaan gugatan perwakilan setelah

berlakunya PERMA menunjukkan adanya perbedaan interpretasi tentang PERMA oleh hakim dan pihak tergugat serta penggugat. Pemahaman tentang CA para pihak tergugat, penggugat maupun hakim lebih baik dari sebelum berlakunya PERMA.

3. Kerugian secara ekonomis yang merata (massal) bagi korban lingkungan mendorong masyarakat korban melakukan gugatan perwakilan (CA). Kesalahan dalam konsep pembangunan ekonomi menyebabkan banyak terjadi kerusakan lingkungan hidup. Kesalahan konsep terjadi pada pemerintah dan pengusaha sebagai pelaku pembangunan yang berimplikasi pada kerusakan lingkungan hidup.

B. SARAN

1. Agar tidak menimbulkan kerancuan, Mahkamah Agung seyogianya mengeluarkan penjelasan atas hal-hal yang belum/tidak diatur dalam PERMA, sebelum acara gugatan perwakilan kelompok diundangkan dalam hukum acara perdata. Acara gugatan perwakilan ini seharusnya segera ditindaklanjuti oleh DPR dalam pembuatan Rancangan Undang-undang Hukum Acara Perdata yang akan datang. Hal lain yang penting adalah perlunya orientasi terhadap para penegak hukum mengenai pentingnya lingkungan hidup. Sosialisasi tentang kesadaran hukum khususnya mengenai CA kepada masyarakat perlu lebih ditingkatkan.

2. Kepada seluruh komponen penegak hukum maupun kepada masyarakat untuk belajar dari kasus *Class Action* sebelum maupun sesudah berlakunya PERMA, sehingga beberapa kesalahan yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa tidak terjadi lagi. Persiapan yang baik perlu dilakukan bagi para penggugat atau wakil kelas terutama dalam membuat surat gugatan, sehingga meningkatkan keberhasilan dalam menempuh prosedur gugatan acara perwakilan. Gugatan perwakilan membuktikan memberikan kemudahan akses keadilan kepada masyarakat, untuk itu kepada semua pihak khususnya para penegak hukum untuk tetap mempertahankan keberadaan PERMA ini sekaligus melakukan perbaikan-perbaikan di dalamnya. Penting dilakukan pendidikan khusus CA bagi hakim seluruh Indonesia. Perbandingan pelaksanaan CA di negara lain juga perlu dilakukan sehingga diperoleh gambaran yang lengkap mengenai baik-buruknya CA.
3. Dalam pelaksanaannya pemerintah dan pengusaha harus menerapkan konsep pembangunan yang peka lingkungan hidup. Kepekaan tersebut bisa didapat dengan jalan pelatihan bagi birokrasi/pengusaha khusus lingkungan hidup sehingga meminimalisir dampak kerugian secara ekonomi bagi masyarakat korban kerusakan lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

- Absori, 2002, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Muhammadiyah University Press, Solo.
- Agus Nurdijanto, 2000, *Kimia Lingkungan*, Penerbit Yayasan Peduli Lingkungan, Pati.
- Botomore, TB., 1972, *Sosiology A. Guide to Problems and Literature*, Unwin Ltd, London.
- Daud Silalahi, 1996, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Danisworo, M., 1986, *Urbanisasi terbesar sebagai Upaya mencegah Membengkaknya Kota Metropolitan*, Prisma, Maret (3), LP3ES, Jakarta.
- Dove, M.R. dan Sugeng Martopo (ed), 1987, *Manusia dan Alang-Alang di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Emil Salim, 1991, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Cetakan VIII, Mutiara Sumber Widya, Jakarta.
- Evers, H., 1982, Produksi Subsistensi Masa Apung Jakarta, dalam Koentjaraningrat (ed), *Masalah-masalah pembangunan: Bunga Rampai Antropologi Terapan*, LP3ES, Jakarta.
- Forbes, D., 1981, *Meninjau Kembali Mobilitas penduduk*, Prisma, Maret (3), LP3ES, Jakarta.
- Fuad Amsyari, 1977, *Prinsip-Prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Geertz, Clifford, 1986, *Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa*, Grafiti Pers, Jakarta.
- Gonzalez, H., 1988, *Difusi dan Umpan Balik, Komunikasi Massa dan Pembangunan Pedesaan di Negara-Negara Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*, Amri J. (ed), Gramedia, Jakarta.
- Goulet, D., 1978, *Pembangunan atau Pembebasan ?*, Prisma, 3 (Juni), LP3ES, Jakarta.
- , 1978, *Tentang Etik Perencanaan Pembangunan*, Prisma 1 (Februari), LP3ES, Jakarta.

UPT-PUSTAKA-UNDIP

- Harun M. Husein, 1995, *Lingkungan Hidup, masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, Cetakan II, Bumi Aksara, Jakarta.
- Hasan, F. dan Koentjaraningrat, 1980. *Beberapa Azas Metodologi Ilmiah, Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Koentjaraningrat (ed), Gramedia, Jakarta.
- Haviland, W.A., 1985, *Antropologi*, diterjemahkan R.G. Soekadijo, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Hendriks, William, 1998. *Bagaimana Mengelola Konflik, Petunjuk Praktis untuk Manajemen Konflik yang Efektif*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Hermien Hadiati Koeswadji, 1993, *Hukum Pidana Lingkungan*, cetakan I, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Jhamtani, Hira, 2002. *Ancaman Globalisasi dan Imperialisme Lingkungan*, Insist press, Yogyakarta.
- Joko Subagyo, 1999, *Hukum Lingkungan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Kansil, CST., 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Katili, J.A., 1975 *Masalah Pengembangan Sumber Sumber Alam di Asia Tenggara: Referensi Khusus Mengenai Indonesia*, Prisma, LP3ES, Jakarta.
- Kartodirdjo, S., 1979, *Masyarakat Pedesaan dalam Pengembangan Teknologi Berwajah Manusiawi*, Prisma, Januari (VIII-1), LP3ES, Jakarta.
- Kuntjoro Purbopranoto, 1981, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.
- Koentjaraningrat, 1985, *Pengantar ilmu Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta.
- _____, 1981, *Persepsi Tentang Kebudayaan Nasional*, Tidak Diterbitkan.

- _____, 1993, *Masalah Kesukubangsaan dan Integrasi Nasional*, Penerbit UI, Jakarta.
- Koesnadi Hardjasoemantri, 1999. *Hukum Tata Lingkungan*, edisi *ketujuh cetakan keenambelas*, Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Lotulung, Paulus Effendi, 1991, *Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*, Citra Aditya bakti, Bandung.
- Kusnadi, 2002 *Konflik Sosial Nelayan, Kemiskinan dan Perebutan Sumberdaya Perikanan*, LkiS, Yogyakarta.
- Mas Achmad Santosa dkk, 1999, *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Actions)*, ICEL, Jakarta.
- McGee, T.G., 1981, *Suatu Aspek Urbanisasi di Asia Tenggara*, terjemahan H.J.daeng, LSPK-UGM, Yogyakarta.
- _____, 1985, *Perombakan Struktural dan Kota di dunia ketiga: Suatu Teori Involusi Kota, Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*, Chris Manning dan Tajuddin Noer (ed.), PT Gramedia, Jakarta.
- Muhadjir, Noeng, 1990, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta
- Mitchell, Bruce, 2000. *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Otto Soemarwoto, 1994, *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Cetakan IV, Djambatan, Jakarta
- Poerwanto, Hari, 2000. *Kebudayaan dan Lingkungan dalam Perspektif Antropologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____, 1995, *Lingkungan Kumuh Perkotaan dan Strategi Adaptasi Warganya, Manusia dan Lingkungan*, No 7 Th II, PPLH-UGM, Yogyakarta.
- Rahardjo, M.d., 1986, *Pendekatan Historis-Struktural: menemukan Format Pembangunan*, Prisma, 10 (Oktober), LP3ES, Jakarta.

- Rich, Bruce, 1999. *Menggadaikan Bumi, Bank Dunia , Pemiskinan Lingkungan dan Krisis Pembangunan*, INFID, Jakarta.
- Sayogyo, 1986, *Beragam Penjelasan Hal Kemiskinan*, Prisma, 10 (Oktober), LP3ES, Jakarta.
- Suparlan, P., 1984, *Gelandangan: Sebuah Konsekuensi Perkembangan Kota, Gelandangan: Pandangan Ilmuwan Sosial*, LP3ES, Jakarta.
- Susanti Adi Nugroho, 2002, *Refleksi Praktek Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) di Indonesia (Sesuai dengan PERMA No, 1 Tahun 2002)*, Mahkamah agung RI, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.
- Siti Sundari Rangkuti, 1987, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Dalam Proses Pembangunan Hukum Nasional Indnesia*, Disertasi.
- Suharto, Rakhmat Bowo, 2001. *Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam*, Penerbit Tiara, Yogyakarta.
- Sumanto, 1995 *Metodologi Penelitian Sosial dan Pendidikan*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Penerbit RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Soetarno, 1994, *Psikologi Sosial*, Kanisius, Yogyakarta.
- St. Munadjat danusaputra, 1980, *Hukum Lingkungan Buku IV*, Global, Bina Cipta, Bandung.
-, 1981, *Hukum Lingkungan Bagian I: Umum*, Bina Cipta, Bandung.

Makalah

Hamid Hamrat, 1992, *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Tindakan Administrasi, Perdata dan Pidana*, diselenggarakan oleh UNS, Surakarta.

Mas Ahmad Santosa, 2000, *Gugatan Perwakilan (Kelompok)*, *Back Ground Paper Indonesia-Australia Specialized Training Project Phase II*, 27 Januari- 01 februari, Jakarta.

Satjipto Rahardjo, 1999, *Sejarah Ilmu Pengetahuan dan Penelitian Sosial*, Makalah disampaikan pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, diselenggarakan oleh Bagian Hukum dan Masyarakat, Fakultas Hukum Undip, 14-15 Mei 1999 Semarang.

Susanti Adi Nugroho, 2000, *Prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok (class action) di Indonesia*, diberikan pada pelatihan hakim dan panitera, yang diselenggarakan oleh DEPKEH-HAM dan ICEL di tanggal 1 Februari, Jakarta.

Tabloid dan Surat kabar

Warta Kota tanggal 19 Juni 2002.

Tempo tanggal 28 Oktober 2001

Tempo tanggal 7 Mei 2002

Kompas tanggal 10 Mei 2002.

Suara Pembaharuan tanggal 17 Februari 2003

Forum Keadilan No.33 tanggal 1 Desember 2002

Buletin Informasi Hukum dan Advokasi Lingkungan ICEL No. 04. Tahun VII September 2002.

Undang-Undang

Undang-Undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH).

Undang-Undang No 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata.

Perma No. 1 tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok

Putusan Pengadilan Negeri Medan No.425/Pdt.G/1997/PN.Mdn tanggal
18 Juni 1998

Putusan Pengadilan Negeri Metro No. 04/Pdt.G/2000/PNM.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta No.83/Pdt.G/2002/PN.JKT.PST.